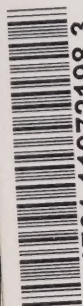


CA1
XC48
-1992
C53



House of Commons
Canada



3 1761 11972198 3

CREDIT CARDS IN CANADA IN THE NINETIES

**REPORT OF THE STANDING COMMITTEE ON CONSUMER AND
CORPORATE AFFAIRS AND GOVERNMENT OPERATIONS**

June 1992



CA1
XC48
-1992
C53

CREDIT CARDS IN CANADA IN THE NINETIES

**REPORT OF THE STANDING COMMITTEE ON CONSUMER AND
CORPORATE AFFAIRS AND GOVERNMENT OPERATIONS**

June 1992



Digitized by the Internet Archive
in 2023 with funding from
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761119721983>

STANDING COMMITTEE ON CONSUMER AND
CORPORATE AFFAIRS AND GOVERNMENT
OPERATIONS

Chairperson: Felix Holtmann

Vice-Chairmen: Ron MacDonald
Scott Thorkelson

Members

Don Boudria
Dorothy Dobbie
Gabriel Fontaine
Darryl Gray
John R. Rodriguez

(Quorum 5)

Elizabeth Kingston

Clerk of the Committee

Terrence J. Thomas
Researcher
Library of Parliament

COMITÉ PERMANENT DE LA CONSOMMATION ET
DES AFFAIRES COMMERCIALES ET DE
L'ADMINISTRATION GOUVERNEMENTALE

Président: Felix Holtmann

Vice-présidents: Ron MacDonald
Scott Thorkelson

Membres

Don Boudria
Dorothy Dobbie
Gabriel Fontaine
Darryl Gray
John R. Rodriguez

(Quorum 5)

La greffière du Comité

Elizabeth Kingston

Recherchiste
Bibliothèque du Parlement
Terrence J. Thomas

The Standing Committee on Consumer and Corporate Affairs and Government Operations has the honour to present its

SEVENTH REPORT

In accordance with its mandate under Standing Order 108(2), your Committee has conducted a study into credit and charge cards in Canada, and has agreed to present this Report.

Table of Contents

BACKGROUND	2
THE FOCUS ON BANK CARDS	5
CHANGES IN THE CREDIT CARD MARKET SINCE 1987	6
DEVELOPMENTS IN THE U.S. CREDIT CARD MARKET	8
A. The Structure of the U.S. Credit Card Market	9
B. Congressional Action	10
C. Disclosure and the Schumer Box	11
D. The Profitability of Credit Card Operations in the U.S.	11
COMPETITION IN THE CANADIAN CREDIT CARD MARKET	14
A. Barriers to Entry	15
1. The importance of entry	15
2. Are there barriers to entry in the credit card market? ..	15
B. Disclosure and Competition	16
C. The Possible Role for Interest Rate Caps	17
1. Background	17
2. The case against caps	20
THE RECURRING ISSUE OF CREDIT CARDS IN CANADA	21
RECOMMENDATIONS	22
APPENDIX I — AN ACT RESPECTING THE DISCLOSURE OF CERTAIN INFORMATION REGARDING CREDIT CARDS	23
APPENDIX II — AGENDA OF COMMITTEE TRIP TO WASHINGTON	25
APPENDIX III — PRESS RELEASE	31
APPENDIX IV — LIST OF WITNESSES	33
REQUEST FOR GOVERNMENT RESPONSE	35
APPENDIX V — THE NEW DEMOCRAT MINORITY REPORT ON CREDIT CARD INTEREST RATES	37

CREDIT CARDS IN CANADA IN THE NINETIES

Twice in the 1980s, Parliamentary Committees examined credit cards in Canada, both times concerned with the high level of interest rates on cards. Not only were card rates relatively high compared with other interest rates but card rates remained stubbornly high in the face of sharp declines in these other rates. At the end of 1991, similar concerns emerged.

In the year before October 1991, when the Consumer and Corporate Affairs and Government Operations Committee decided to study the credit card market, short-term interest rates in Canada had fallen about 500 basis points, but credit card rates fell much less. The rate on one no-fee MasterCard, for example, fell 175 basis points from 21.50 per cent in November 1990 to 19.75 per cent in October 1991; the rate on a representative Visa card with an annual fee fell 150 basis points from 21.25 per cent to 19.75 per cent over the same period.

At its highest point (November 1991) the spread between the representative Visa rate and the Bank Rate was about 1200 basis points; for comparison, the average spread for the five years January 1987 to December 1991 was around 830 basis points. Since that point, there have been several reductions in credit card interest rates, but the spread remains unusually high — currently around 1000 basis points.

This report will focus on the reappearance of high spreads between credit card rates and other interest rates. The concerns of the Committee are not unique to Canada. Since the mid-1980s in the U.S., several members of Congress have been dissatisfied with the workings of the credit card market there. There have been several proposals in the U.S. House of Representatives and Senate to legislate a cap on credit card rates. In 1988, Congress passed a law requiring uniform disclosure of credit card rates and other terms. This report will examine ways of improving disclosure in Canada as a means of promoting competition.

The credit card market in the U.S. is similar to that in Canada, although there are some important differences. Non-financial companies now take an active role in the market for all-purpose credit cards (Sears, for example, issues the Discover card, while Ford and AT&T issue the so-called bank cards, MasterCard and Visa). This report will try to determine whether there are any barriers to entry that would have prevented similar developments in Canada.

In 1991 the United States Senate actually passed an amendment that would have capped rates at 4 percentage points above the Internal Revenue Service's late payment rate — a ceiling that would have dropped card rates by 500 to 700 basis points — but the amendment was later withdrawn from the proposed legislation. This report will reexamine the possible role of caps for credit card rates.

One noticeable difference between the U.S. and Canada in the working of the credit card market has to do with the change in behaviour seen in the Canadian market since Parliament began investigating credit cards at the end of 1986. As this report will document, these investigations have made a difference. Credit card issuers have introduced new products (or added features to existing products) and have changed card rates more frequently than was the case before Parliament became interested in the topic. Credit card rates have not moved exactly in line with other rates — which is why this Committee is reexamining the issue — but the average spread over the Bank Rate has declined since the years before 1987.

BACKGROUND

The Finance Committee report of 1987 and the Consumer and Corporate Affairs and Government Operations Committee report in 1989 contain useful background information on the credit card market in Canada and on technical matters dealing with the calculation of interest charges on credit cards.

Table 1 provides basic data on bank cards; it extends tables that have been featured in the two previous reports. Each of those reports commented on the growing importance of credit cards in the Canadian economy. Growth is still impressive, especially when compared to other sectors of the economy, but there are signs that the market may be at the point of saturation. As a bank president who appeared before our Committee put it: "Our growth figures in volume terms will be about 7% this year, despite our best efforts, about the same as the VISA system as a whole in Canada. That compares with figures often in the 15% to 20% range earlier in the decade."

As a market becomes saturated, it is more difficult for existing firms to offer a full range of services and maintain profitability. There is also less incentive for new firms to enter the market unless they can attract a narrow, and profitable, segment of the market. In other words, niche marketing replaces mass marketing for credit cards. The development of affinity cards (cards issued to members of a group, such as graduates of McGill University, with the group receiving a fee for each transaction with the affinity card) is one example of niche marketing. Credit cards that offer airline travel points with any use of the card provide an example of niche marketing aimed at business travellers. These developments change the nature of competition in the credit card market; they also indicate the intensity of competition in the market today.

The following list, from a recent publication of the Department of Consumer and Corporate Affairs, provides some useful summary facts and figures from the credit card market in Canada:

There were an estimated 46 million credit cards in circulation in 1991, or 2.3 cards for every adult Canadian over the age of 18. Of those, more than 24 million were Visa or MasterCard, 14 million were cards issued by large department stores and three million were gasoline cards. Other cards, such as American Express and en Route, and cards issued by small financial institutions and retail stores, constituted the remainder of credit or charge cards in circulation.

The total number of Visa and MasterCards more than doubled from 1981 to 1991 — from 12 million to 24.3 million. In the last three years, nearly five million new Visa and MasterCards were issued.

MasterCard and Visa credit cards were used for more than 617 million transactions in 1991, 2.5 times the 1981 level. The volume of sales in 1991 was \$40 billion compared to \$11 billion in 1981.

From 1986 to 1991, the number of merchant outlets in Canada accepting Visa or MasterCard increased by 50%, to over 857,000.

At the end of 1991, the accumulated outstanding balance on MasterCard and Visa credit cards was more than \$11 billion, which is more than a threefold increase since 1981.

The average sale per transaction charged to Visa and MasterCard increased from just under \$42 in 1981 to almost \$67 in 1991.

Approximately half of the volume of sales of major department stores is charged to their in-house credit cards.

Source: Consumer and Corporate Affairs, "Credit Card Costs — April 1992," p. 2.

Table 1
MASTERCARD AND VISA STATISTICS

Date Year end:	Number of Cards in Circulation (Millions)	Net Retail Volume (Billions)	Outstanding Dollars (Billions)	Net Dollar Volume (Billions)	Sales Slips Processed (Millions)	Average Sale	Delinquency 90 days & over	# of Cards Reported Lost or Stolen	# of Cards Fraudulently used	\$ Amount of Fraudulent Accounts written off (Millions)	Merchant Outlets	Visa / MC Principal Issuers
	(1)	(2)	(1)	(2)(4)	(2)		(3)	(2)	(2)	(6)	(5)	
77/09/31	8.2	3.6	1.4	4.0	118.8	30.5	1.3%	-	-	-	271,150	-
78/09/31	9.0	4.9	1.8	5.4	150.8	32.5	1.3%	-	-	-	290,692	-
79/09/31	9.9	6.6	2.4	7.3	185.8	35.7	1.2%	-	-	-	322,115	-
80/09/31	10.8	8.8	2.9	9.4	218.4	39.5	1.3%	-	-	-	347,845	-
81/09/31	12.0	10.6	3.4	11.5	249.6	42.4	1.0%	-	-	-	371,831	-
82/10/31	11.6	13.8	3.7	13.4	274.9	50.3	1.7%	259,028	-	15.9	382,206	-
83/10/31	12.1	14.8	3.7	14.9	297.6	49.9	0.9%	275,754	19,200	17.4	419,610	10
84/10/31	13.1	16.9	4.4	17.1	325.2	52.1	0.7%	299,152	21,332	16.8	442,928	10
85/10/31	14.0	19.4	5.1	20.4	372.9	51.9	0.7%	330,380	21,026	17.5	527,042	10
86/10/31	15.5	23.0	5.8	23.6	417.2	55.1	0.8%	378,239	22,326	18.6	571,771	10
87/10/31	17.6	26.4	6.8	26.9	450.7	58.5	0.7%	408,571	23,913	15.8	642,429	12
88/10/31	19.4	30.3	7.8	31.2	490.0	61.9	0.7%	460,348	25,773	15.6	646,844	13
89/10/31	20.4	36.1	9.3	36.9	546.7	66.0	0.9%	522,204	30,919	19.2	709,674	14
90/10/31	23.2	38.6	10.8	42.5	591.8	67.2	1.8%	520,716	32,851	28.9	786,288	14
91/10/31	24.3	40.4	11.2	44.1	617.8	67.4	1.5%	624,455	54,003	45.9	857,159	14

Source: Canadian Bankers Association

17-Dec-91

- (1) As at last day of year end.
(2) Reported total of year end.
(3) Percentage of outstandings as at year end.
(4) Equals total of Net Retail Volume (sales) and cash advance volume.
(5) Merchants accepting VISA and/or MASTERCARD. Note that merchants accepting both cards have been reported by each plan.
To estimate # of merchant outlets accepting Visa or MasterCard, divide
Merchant Outlets
2
*1.1
(6) Includes total cardholder and merchant fraud to year end.

Table includes data from all VISA & MASTERCARD issuers.

VISA

Bank of Nova Scotia

CIBC

Royal Bank

The Toronto Dominion Bank

Laurentian Bank

Central Guaranty Trust

Caisses Populaires Desjardins

Citibank Canada

MASTERCARD

Bank of Montreal

National Bank of Canada

Credit Union Electronic Services Inc. (CUETS)

Royal Trust Corp.

National Trust

The Canada Trust Co.

(Data from Affiliated Issuers reported through Principal Issuers)

Most of the credit cards included in Table 1 or discussed in the Consumer and Corporate Affairs' publication offer a grace period (a certain number of days during which the bill may be paid in full with no interest charges accruing). Card users, at first glance, appear to fall into two broad categories — those who use their cards as charge cards and pay the total balance before the end of the grace period and those who use their cards as credit cards and pay interest on the outstanding balance. The categories are not watertight, however, as some people who usually pay on time may occasionally run an interest-bearing balance, while others who usually roll their balances occasionally pay off the entire balance. There is thus a third category of those who use their card sometimes as a charge card and sometimes as a credit card.

The profitability of card operations depends on the relative size of each of the three categories. As the Vice-Chairman of the Bank of Montreal explained:

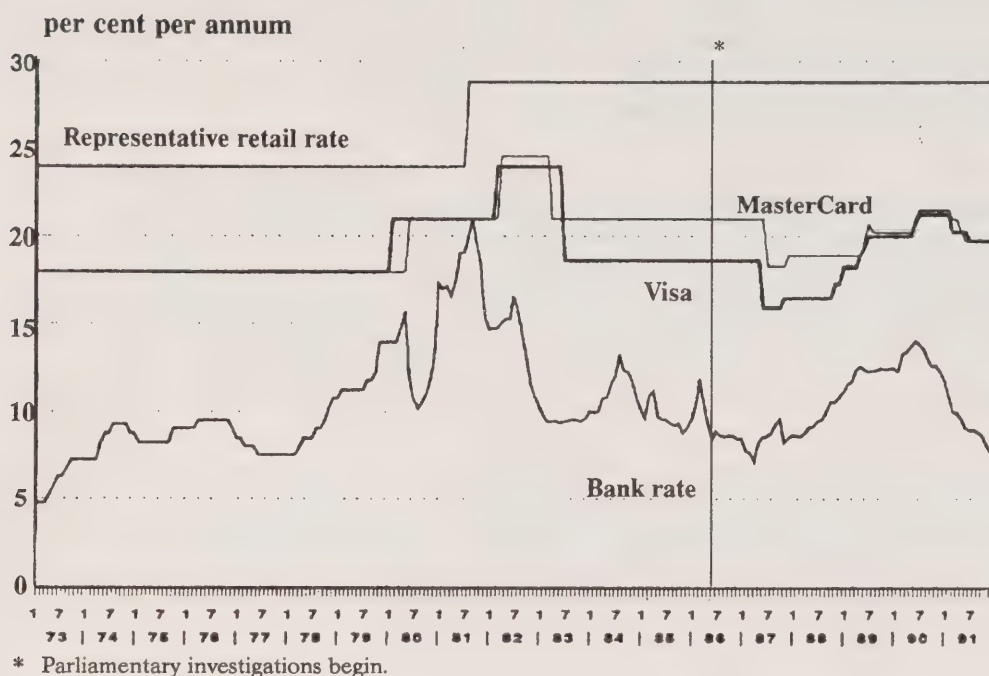
Every month about 50% of our customers pay in full, and about 50% borrow. Now, it's not the same 50% every month. But as we look at the information, it's clear that about 30% of the customers usually pay off in full. About 30% of the customers seldom pay off; they usually borrow. About 40% of the customers are in the middle, who are in and out.

The President of the Royal Bank presented similar numbers, although in a slightly different fashion: 20 per cent of their accounts do not borrow (that is, they always use the Royal Visa card as a charge card), about 30 per cent borrow only occasionally and the remaining 50 per cent include those who borrow regularly, but occasionally pay the total outstanding balance, and those who almost always borrow. Because not everyone who uses a card uses it as a credit card, the effective yield to card issuers is below the posted rate on credit cards.

The posted rate on credit cards is an administered rate, as opposed to a market rate. Market rates move directly with supply and demand; when a financial market is open — and with globalization, some markets are open 24 hours a day — the interest rate may change from minute to minute. Administered rates change less frequently. When bank cards were introduced in Canada, the rate on them was set at 18 per cent, where it remained throughout the 1970s; during this same period, the Bank Rate moved from 4.75 per cent to 14 per cent.

Chart 1 shows the movement from 1973 through 1991 of the Bank Rate and three representative credit card rates — a MasterCard rate, a Visa card rate and a retail card rate. As can be seen, credit card rates are much more stable than the Bank Rate. Also noticeable in the chart is an apparent change in the behaviour of the rates on MasterCard and Visa cards since 1987. This change in behaviour will be discussed in a major section below.

Chart 1
Selected Interest Rates — the Bank Rate versus Credit Cards



THE FOCUS ON BANK CARDS

The analysis has and will focus on the so-called bank cards. These cards are also called all-purpose, general-purpose and third-party cards. The most popular of these cards — with over 24 million cards in circulation — are the MasterCard and Visa card, which are issued by financial institutions (14 principal issuers, comprising eight banks, four trust companies and two credit union centrals, and 514 affiliated issuers).

These cards now make up over half the credit cards in circulation, but in terms of outstanding credit, they represent about three-quarters of the market. In the United States, MasterCard and Visa make up about 26 per cent of credit card accounts but provide about 63 per cent of the credit outstanding in the credit card market.

There are, of course, many other cards besides bank cards. Most of the other cards are retail, or two-party, cards that may be used only in the store that issues them. These cards can provide credit, but they are often seen as part of the marketing of the store issuing them — the main business of the store is selling whatever the store offers. Other types of card are the oil company cards and the travel and entertainment cards (such as en Route or the American Express basic card). Some of these other cards are charge cards rather than credit cards, as the user is expected to pay off the outstanding balance each month. All the non-bank cards make up an important part of the credit card market in Canada, but in terms of the provision of credit, bank cards dominate the market. It is more efficient, therefore, to concentrate this report on bank cards.

CHANGES IN THE CREDIT CARD MARKET SINCE 1987

Although this is the third time a Parliamentary Committee will have investigated credit cards in Canada, there are many topics that Parliamentary Committees examine more than once. This Parliamentary investigation will build on the previous two but will provide a different perspective. The final section of this report will examine the common conditions that led to the Parliamentary inquiries and discuss possible benefits from these ad hoc investigations.

Moreover, we can show that the past and current investigations of credit cards have had positive results. Since the Finance Committee began its first study, credit card issuers appear to have altered their behaviour, introducing new products (or adding features to existing products) and changing card rates more frequently than was the case before Parliament became interested in the topic. Credit card rates have not moved exactly in line with other rates — which is why we are now reexamining credit card rates — but the average spread over the Bank Rate has declined since the years before 1987.

Another important benefit of a Parliamentary investigation is in the area of disclosure: the publicity surrounding a Parliamentary investigation makes consumers aware of the difference between credit card rates and other available interest rates. When consumers become sensitive to the relatively high rates on credit cards and begin to shop around, the market works more efficiently. Card issuers lower rates and other terms on their cards, as well as offering different features on existing cards or even totally different cards. The recent innovation from the Bank of Montreal — the Prime Plus card with a rate that floats above prime — is a development that owes much to the visibility that Parliamentary Committees have given to the large gap between credit card rates and other interest rates.

Parliamentary investigations of credit cards and other financial services also draw attention to the role of MPs as unofficial ombudsmen. Because there is no official ombudsman for financial matters in Canada, MP's spend part of their time handling complaints in this area from constituents. The banks have improved their complaint handling procedures (in large measure due to prodding from Parliamentary investigations of financial services), but many consumers want a procedure for dealing with bank complaints that goes beyond the banks themselves. There is now a legislated role for the Office of the Superintendent of Financial Institutions (OSFI) to report the number, nature and disposition of complaints about financial institutions. OSFI is a supervisor only for federally regulated financial institutions; moreover, many people are unaware of OSFI's role in handling complaints, and OSFI does not have the powers of an official ombudsman, especially the power to order some action by a financial institution.

As pointed out above, there has been an apparent change in the behaviour of bank card issuers since 1987. From the early 1970s, when the nationwide market in Canada for the two bank cards was established, until the beginning of 1987, when the Finance Committee was engaged in the first Parliamentary investigation of credit cards, there were only three changes made to bank card rates. All the changes occurred, moreover, between 1980 and 1987; the average absolute change was 340 basis points for MasterCard and 380 basis points for Visa.

Between the beginning of 1987 and the end of 1991, there were 11 changes in the MasterCard rate with the changes averaging 81 basis points; over the same period, there were 12 changes in the representative Visa rate with the changes averaging 84 basis points. Since 1987, in other words, changes in bank card rates have been made more frequently and with smaller changes than was the case before 1987. The movement in the Bank Rate since 1987 has been pronounced — a large upward movement of about 625 basis points until the middle of 1990 and then an equally large fall until the end of 1991 — but this movement was similar to other movements seen before 1987.

The change in the behaviour of the rates on bank credit cards indicates a possible change in the pattern of profits on credit card operations. Before 1987, bank card rates were kept relatively constant, so profits should have had a pronounced cycle which would mirror movements in the cost of funds. This is, in fact, what the Finance Committee found: in 1981, the net yield before tax of bank credit card operations was 6.06 per cent of outstanding balances (the estimated cost of funds in 1981 was 18.61 per cent); in 1985, the net yield was 3.42 per cent (with a cost of funds of 8.96 per cent). Since 1987, bank card rates have moved more closely with the cost of funds, so profits should show less variability — unless there have been large changes in the non-interest costs of issuing bank card.

The non-interest costs of credit card operations fall into two broad categories — (1) operating expenses and (2) loan losses and fraud. Operating expenses move up with inflation; some components, such as postage, may increase faster than the general rate of inflation, while other components, such as computing costs, may fall with technological advances. Because fixed costs are a large factor in credit card operations, scale is an important determinant of average costs. Fraud, which averaged about \$17 million with no visible trend during the 1980s, has jumped significantly in recent years; for the 1990 bank fiscal year, issuers of MasterCard and Visa wrote off \$28.9 million for fraud; for 1991, fraud jumped to \$45.9 million.

Even with the large jump in the fraudulent use of credit cards, write-offs for fraud represent less than 0.5 per cent of outstanding balances. Loan losses on credit cards in 1991 were probably six to seven times the losses from fraud. Like the losses from fraud, the loan losses on credit card lending in 1991 were well above average. The President of the Royal Bank said that losses on credit cards were now twice what they would have expected from previous downturns in the economy; the Vice-Chairman of the Bank of Montreal said that credit card losses had doubled during the recession, but that loan losses were still below 5 per cent of outstandings. Amex Bank of Canada had losses in 1991 of 7 per cent on its Optima card; the president of that bank pointed out that these losses may be high because of the relative newness of the Optima card, but he also pointed out that these losses had doubled since 1990. The most detailed data on credit card losses were provided by Canada Trust; in 1991, Canada Trust had write-offs of 7.7 per cent, up from 5.9 per cent in 1990 and about 3.5 per cent in 1989. Even the 3.5 per cent is a relatively high figure. As Canada Trust's Executive Vice-President put it: "We used to think of a good standard as being in the order of 1.5%. But events in the past few years have changed that quite dramatically."

Table 2 shows the movement in personal bankruptcies and credit card delinquencies for MasterCard and Visa since the early 1980s. The delinquency figure is the sum of three categories (30-59 days, 60-89 days, and 90 days and over), so it is not the same as the delinquency figures given in Table 1 above, which includes only the third category of delinquency. Not all delinquencies become write-offs, and a bankruptcy becomes an immediate loss, possibly with no intermediate delinquency stage. The two columns in the table do, however, provide additional support for the argument that losses on credit cards have been extraordinarily high in recent years.

Table 2
Consumer Bankruptcies and Credit Card Delinquencies

	<u>Bankruptcies (#)</u>	<u>Delinquencies (%)</u>
1981	23,036	5.2
1982	30,643	5.7
1983	26,822	4.1
1984	22,022	3.2
1985	19,752	2.9
1986	21,765	3.2
1987	24,384	3.3
1988	25,817	3.2
1989	29,202	3.8
1990	42,782	6.4
1991	62,277	6.3

Source: Office of the Superintendent of Bankruptcy and Canadian Bankers' Association.

Note, that unlike most bank lending, credit card lending is unsecured and, usually, for relatively small amounts. Recoveries after declared losses are modest on credit card lending. Under bankruptcy, credit card lenders are well down the list of creditors. Because average amounts are relatively small, it may not pay a card issuer to use a collection agency or use expensive in-house collection procedures to go after a delinquent account. For all these reasons, credit card lending is riskier than other types of bank lending. The president of the Royal Bank estimated that the loss rate on credit cards was five to ten times that on mortgages. At the end of 1991, for example, when delinquencies were 6.2 per cent of outstanding balances on credit card lending, arrears of three months or more on chartered bank residential lending were only 0.64 per cent. A mortgage, of course, is a secured loan.

DEVELOPMENTS IN THE U.S. CREDIT CARD MARKET

In February, several members of the Consumer and Corporate Affairs and Government Operations Committee travelled to Washington, D.C. to study the credit card market in the U.S. Over two days the members met with economists and lawyers who were specialists in the credit card field; representatives of the banks and of consumers; central bankers and officials from the Department of the Treasury, the Senate and the House of Representatives. (See Appendix II for the full agenda of the trip).

For some reason the press in Canada reported that the trip was organized to examine the banking system in the U.S. That system was under tremendous pressure with the number of bank failures rivalling the numbers seen in the Great Depression (since 1987, nearly 900 banks with assets of \$162 billion have failed). Newspaper columnists questioned the wisdom of studying a banking system that was obviously inferior to the one in Canada; several readers of these columns wrote to the Committee or to individual MPs and complained that the trip was unnecessary and wasteful. It is unfortunate that these complaints were the direct result of incorrect information about the purpose of the trip.

The discussion in Washington was narrowly, and efficiently, focused on credit cards. What the members learned on the trip was invaluable in preparing this report. The trip, moreover, was cost effective: it would have cost much more to bring to Ottawa as witnesses the people the members met in Washington (and it is doubtful that the senior U.S. officials involved would have had the time to come to Ottawa).

A. The Structure of the U.S. Credit Card Market

Two recent studies of the credit card market in the United States agreed that by numbers and concentration ratios that market should be competitive. The two studies disagreed, however, over whether the market behaved as a competitive market should. (See Lawrence M. Ausubel, "The Failure of Competition in the Credit Card Market," *American Economic review*, Vol. 81, No. 1 (March 1991) and Robert E Litan, *Consumers, Competition and Choice: The Impact of Price Controls on the Credit Card Industry*, Washington, D.C.: MasterCard International Inc., February 1992).

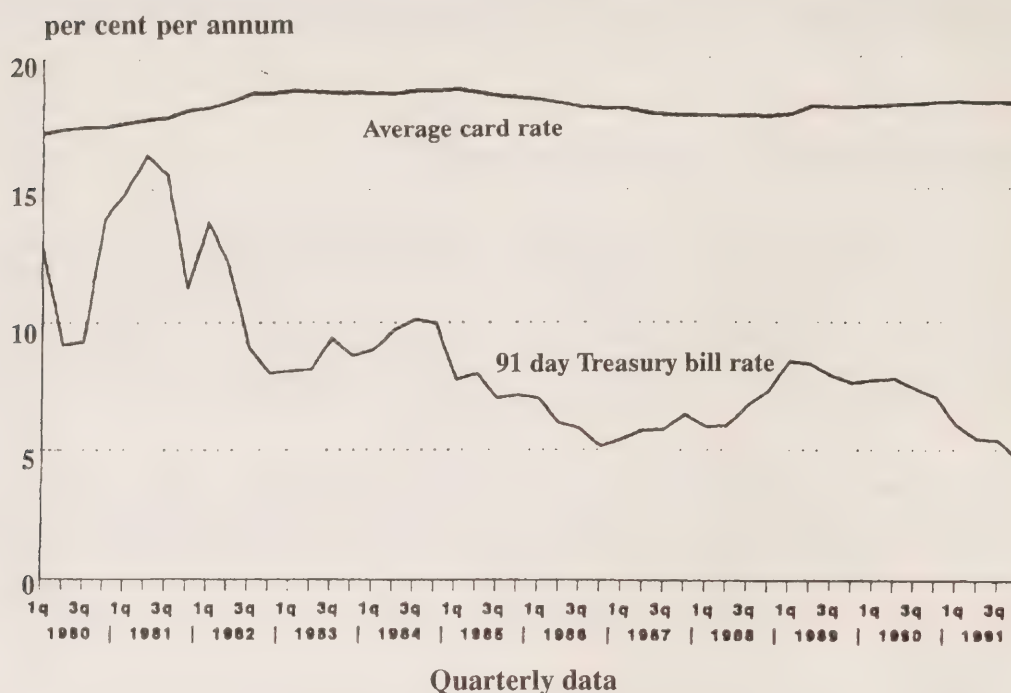
Nearly 5,000 financial institutions in the United States issue credit cards; unlike the case in Canada, financial institutions in the U.S. often offer both MasterCard and Visa. The individual institutions own their cardholders' accounts and set their own interest rates and other fees and terms of their cards. In addition to the two bank cards, Sears offers the all-purpose Discover card and American Express offers the Optima card which is a credit card complement to its standard American Express charge cards.

The market for MasterCard and Visa is also unconcentrated. As Professor Ausubel pointed out in his study: "The top ten firms control only about two-fifths of the market... Moreover, the market is exceptionally broad. A bank that ranked number 100 in 1987 still had approximately 160,000 active accounts, \$125 million in outstanding balances and \$250 million in annual charge volume." Although most banking in the U.S. is subject to interstate and branch banking restrictions, credit card operations have managed to avoid such restrictions. Aided by a 1978 Supreme Court decision that essentially eliminated effective price regulations for credit cards, a national market has developed with intense competition among the largest issuers.

Entry remains unrestricted, although the capital requirements are large. Recently, non-financial companies have taken an active part in the market. AT&T issues bank cards through a financial affiliate, as does the Ford Motor Company. Sears, which had an extensive retail (or two-party) card system covering its many stores, developed a separate network for its all-purpose Discover card. These non-financial players bring vast capital resources to the credit card market; they can finance broad marketing schemes, and by purchasing the credit card receivables from their financial affiliates, they enable these affiliates to compete across the nation. These new players have put downward pressure on credit card terms, especially on annual fees but also, more recently, on interest rates.

Given the appearance of a strongly competitive market — large numbers of competitors, low concentration and ease of entry — there are two puzzles in the behaviour of the credit card market. Why are interest rates relatively high and insensitive to movements in other rates and why do the returns to credit card operations seem to be above expected competitive returns? The profitability of card operations will be discussed below. Chart 2 presents a comparison of average bank card rates in the U.S. and the 91-day Treasury bill rate from 1980 through 1991. The relative stability of credit card rates stands out in the chart. At the end of 1991, the spread between the bank card average rate and the Treasury bill rate was 13.57 percentage points.

Chart 2
United States Average Bank Credit Card Rates and 91 Day Treasury Bill Rate



Source: Federal Reserve Bulletin

High as the spread in Chart 2 is, it probably understates the spread for most card users. The average bank card rate used in the chart is a simple average calculated by the Federal Reserve, so it gives equal weight to small card issuers and large issuers. At the end of 1991, this average rate was 18.19 per cent; the average for the ten largest issuers was 19.28 per cent (the Fed data are used because they provide a longer time series). Other charges on credit cards in the U.S. are also high. The average annual fee for the ten largest issuers is three times higher than the fee in Canada (\$19.50 versus \$6.50). U.S. card issuers also charge other fees, such as a late payment fee, that do not exist in Canada.

B. Congressional Action

By the mid-1980s, short-term interest rates in the U.S. had dropped to the single-digit range but average credit card rates remained above 18 per cent. Several bills were introduced in 1985 in the U.S. House of Representatives and in the Senate that would have set a restrictive cap on credit card rates. Many observers, however, felt that the introduction of these bills was meant to prod credit card issuers into voluntarily lowering their rates.

The cost of funds cycled around an upward trend from the mid-to late-1980s, and this movement in interest rates may have kept some pressure off credit card issuers who did not, in general, significantly lower their rates. In 1987, the House and Senate approved stiff disclosure requirements for card issuers (the bill, the *Fair Credit and Charge Card Disclosure Act of 1988*, will be discussed below). In the House, Representative Frank Annunzio added to the disclosure bill an amendment calling for a floating interest rate ceiling of 8 percentage points above the one-year Treasury bill rate. This proposed amendment was defeated by a vote of 56-356.

In 1991, Senator D'Amato introduced to a banking bill an amendment calling for a floating cap on credit card rates of 4 percentage points above the Internal Revenue Service (IRS) penalty rate (which is itself a floating rate of 3 percentage points above a government security rate). The amendment passed the Senate. Immediately after passage — the amendment caught most observers off guard — the stock market fell sharply, with bank stocks suffering large declines. Although there is still some debate over the exact link, if any, between the Senate's passage of the proposal for a cap and the drop in the stock market, the amendment was not included in the version of the bill that eventually passed through Congress.

C. Disclosure and the Schumer Box

One alternative to a cap on credit card rates was improved disclosure on the costs of using a credit card. Accordingly, Congress passed the *Fair Credit and Charge Card Disclosure Act of 1988*, which amended the *Truth in Lending Act*. Under the terms of this Act, which came into force in March 1989, card issuers must provide early disclosure of credit card terms on applications and solicitations. The terms that must be disclosed include:

- (a) the annual percentage rate of interest charged on the outstanding balance of purchases;
- (b) any annual fee or other periodic fee or membership fee imposed for a card;
- (c) the minimum finance charge imposed during a billing cycle;
- (d) any transaction fee imposed in connection with purchase transactions;
- (e) the length of the grace period; and
- (f) the balance calculation period.

Most of the disclosure must be provided in a uniform table now known as the Schumer box after Congressman Charles Schumer who proposed the legislation. The Schumer box must be placed in a prominent position either on or with the application or solicitation.

The Schumer box gives the set of information that must be provided by a card issuer under the so-called “trigger approach” to advertising disclosure; under this approach, if a card issuer specifies one element of the cost of a credit card, the issuer must give all the other elements of the cost of a card. For example, a card issuer that charges a relatively low interest rate of, say, 12 per cent but a \$100 annual fee may not advertise the 12 per cent interest rate without also specifying the \$100 annual fee and all other terms given in the Schumer box. Note, however, that the card issuer may advertise a “low interest rate” card without being required to specify all terms — in this case, the qualitative description does not trigger the requirement for full and uniform disclosure. A card issuer might also advertise that its card has “no annual fee” or “no transaction charges” without being required to provide full disclosure.

D. The Profitability of Credit Card Operations in the U.S.

Section 8 of the *Fair Credit and Charge Card Disclosure Act of 1988* requires the Federal Reserve to transmit to Congress an annual report on the effects of the Act on the profitability of the credit card operations of depository institutions. To date, there have been two reports (August 1990 and September 1991). The earlier report discussed the theoretical ways in which the Act could affect

profitability; these included the direct and indirect effects on the costs and revenues of card operations. The one direct effect is a slight increase in cost. The indirect effects result from the lowering of search costs to consumers; the Act makes it easier — that is, less costly in terms of the expenditure of time, effort and money — for consumers to hunt out a low-cost card. If consumers switch to low-cost cards, there will be downward pressure on card costs and, in line with this, on the profitability of card operations. The Fed, however, was unable to quantify the indirect effects of the Act, because these are generally swamped by other factors such as changes in the cost of funds, technological improvements and changes in credit card chargeoff rates.

As is the case in Canada, the Federal Reserve faces data limitations in trying to estimate the profitability of credit cards. The Fed uses two sources: the Functional Cost Analysis (FCA) and the Report of Condition and Income (call report). Neither source is ideal; the FCA data, based on an annual and voluntary survey of financial institutions, include none of the large issuers of credit cards; the call report data have a limited time series, so they miss the cycle in profitability seen in the FCA data (and in the limited Canadian data).

Using Functional Cost Analysis data, the first Fed report found that average profitability of bank credit card operations over the period 1974 to 1988 was below that of other types of bank credit. As a percentage of loan volume, the average profitability of cards was 2.20 per cent versus 2.28 per cent for real estate lending, 2.60 per cent for commercial and other lending and 2.41 per cent for instalment lending. Moreover, the profitability on credit cards was more volatile than the profitability on other types of lending. As the report put it:

None of the other categories of bank lending reported in the FCA data is characterized by such high volatility. The year-to-year variation in credit card earnings reflects changes in a variety of factors, including state regulations on interest rates, costs of funds, marketing expenses, chargeoff losses, the volume of merchant discount fees, and holding and usage patterns of accounts by consumers.

Table 3 is from the second Fed report. As that report concluded: “Despite recent increases in problem loans and intensified competition in the industry, credit card operations continue to be a strongly performing segment of the banking business.” As a frame of reference, the credit card operations of the Bank of Montreal and the Royal Bank would put them in the “large banks” category in the table; the card operations of Canada Trust would put it in the “small banks” category.

Table 3
Net earnings before taxes of credit card banks in U.S.,
1986-1990 (1)

Percent		
Year	Large Banks (2)	Small Banks(3)
1986	3.67	n.a.
1987	3.35	n.a.
1988	3.04	1.66
1989	3.21	1.76
1990	3.69	3.45

(1) Net earnings before taxes as a percentage of outstanding loan volume adjusted for sales of securitized assets. Derived by taking a weighted average of earnings of individual banks; the weights are the outstanding loan volumes adjusted for sales of securitized assets.

(2) Credit card banks with assets exceeding \$1 billion. Figures for 1988 based on 12 banks; 1989 and 1990 values based on 13 banks.

(3) Credit card banks with assets between \$200 million and \$1 billion. Figures for 1988 based on 10 banks; 1989 and 1990 values based on 12 banks

n.a. insufficient number of banks in size group.

Source: Board of Governors, Federal Reserve System. Figures are based on Report of Condition and Income (call report), quarterly data, 1986-90

The call report data are probably more accurate than the Functional Cost Analysis data. What emerges from the call report data, as seen in Table 3, is that card operations have been an important source of profits for U.S. banks. Do the strong profits reflect what in practice — but not in appearance — is an imperfectly competitive market? Professor Ausubel in his journal article appears to answer yes to this question and posits some seemingly irrational behaviour on the part of some cardholders to explain why card issuers do not compete with lower interest rates.

Several others have suggested that Ausubel is wrong and that the market is actually behaving competitively. It is the idiosyncracies of the credit card market — the high proportion of non-interest costs in the provision of credit card loans, and the high and variable risk in the credit card market — that makes people misinterpret the relatively high and sticky credit card rates as a sign of a lack of competition. Robert E. Litan in the work cited and Dr. Michael Walker in his testimony before the Committee emphasized the importance of risk in explaining the profit figures of U.S. card operations.

One recent study from the Federal Reserve Bank of San Francisco uses a sophisticated model (the Black-Scholes model of the pricing of a risky asset) to capture the idiosyncracies of the credit card market (Randall J. Pozdena, "Solving the Mystery of High Credit Card Rates," FRBSF Weekly Letter, November 29, 1991, Number 91-42). As the study concludes: "The implication of the analysis here is that no such irrationality [as posited by Ausubel] need be invoked. Rather, the high, and insensitive, credit card rates are consistent with the pricing of risky credits in an atmosphere of moral hazard and costly collateralization or service."

This report cannot settle arguments about the competitiveness of the credit card market in the United States. Before moving to a discussion of competitiveness in the Canadian credit card market, however, it may be useful to present a few differences between credit card operations in the two national markets.

The most important difference is that interest rates on credit cards are relatively higher in the U.S. than in Canada. The word “relatively” is important. In absolute terms credit card rates are higher in Canada; at the end of 1991, for example, the average rate on the basic credit cards issued by the top six banks in Canada was 19.54 per cent, while the average rate in the U.S. was 18.19 per cent. Short-term interest rates, however, were much lower in the U.S., so the spread between card rates and short rates was actually higher in the U.S. than in Canada. The spread, based on average credit card rate and the three-month Treasury bill rate, was 153 basis points higher in the U.S. From the beginning of 1987 and the end of 1991, the average difference in the spreads was 248 basis points; the spread was always higher in the U.S.

As mentioned above, credit card fees (annual fees and other fees) are higher in the U.S. than in Canada. The average outstanding balance is about two times higher in the U.S. than in Canada; this, of course, lowers the average overhead cost (in terms of outstanding balance) in the U.S. These factors — higher relative interest rates, higher fees and lower average costs — would make card operations relatively more profitable in the U.S. One important factor lowering the relative profitability of U.S. operations is the higher losses on credit card lending there. One rule-of-thumb suggests that losses are twice as high as a proportion of outstandings in the U.S. than in Canada.

COMPETITION IN THE CANADIAN CREDIT CARD MARKET

During hearings, the vice-chairman of the Committee emphasized the difference between possible concerns of the Committee and the mandate of the Bureau of Competition Policy.

What I think we are trying to do as a committee is find out how competitive the credit card industry is. The way I understand it is you're concerned about whether there is conspiracy or collusion, and so on. What I think we are concerned about is not so much that, but what degree of competitiveness there is.

The official from the Bureau of Competition Policy pointed out that “imperfect competition doesn't constitute an offence or a reviewable practice” under the Competition Act. The official also pointed out that similarity of rates among credit card issuers was not, in itself, evidence of collusive behaviour; he noted, moreover, the large number of card issuers and the large number of products (different cards with various terms and benefits) as evidence of an apparently competitive market.

Obviously, there is recurring dissatisfaction with the operation of the credit card market in Canada — for the third time since the mid-1980s a Parliamentary committee is concerned with the high and highly inflexible interest rates on credit cards. Even if there are no violations under the letter of the law, there is a deep-rooted feeling that the credit card market operates imperfectly, and the Committee members want to discover why this is so and how competition could be improved. The investigation focuses on three areas: possible barriers to entry in the credit card market, the role of improved disclosure as a means of improving competition and the possible role of interest rate caps in improving the operation of the credit card market. (See Appendix III for the Committee Press Release that identifies and discusses these issues).

A. Barriers to Entry

1. *The importance of entry*

It is competition that produces the benefits of the unregulated market. Competitors, actual and potential, strive to produce and sell what consumers want. If the market works well, competition drives the price of what is sold down to the cost of the last unit sold (this is the so-called marginal cost and includes a normal return which just keeps the producing firms in business). Freedom of entry is crucial to the efficient working of the market; no firm, or group of firms in the industry, can develop a saleable product and keep the price above cost (and earn excessive profits) if other firms can enter the industry and offer a similar product at a lower price.

In theory, the market result emerges quickly and fully. In practice, it may take time for entrants to make their mark in an industry and existing firms might retain some market power that lets them reap above-average profits. Loyalty to a card issuer might even give that issuer the ability to continue to charge higher prices than an entrant to the market — and not lose customers to the entrant. This last point, however, should not be overemphasized.

The word “loyalty” often conjures up the image of a blind following rather than the rational calculation that would make the market work. The loyalty that card users show to the financial institution issuing the card may, in fact, be quite rational. As the Finance Committee suggested in 1987, loyalty to the large banks may reflect a judgement about the security of those banks and confidence that any large downward movement in the terms on the credit cards of other issuers will eventually be met by the large banks.

If the relative security of the large banks changes or if they do not match innovations by smaller or newer card issuers in pricing or other dimensions of credit cards, customers will move. Consumers must, of course, be aware of any innovations or price changes — the issue of disclosure will be discussed below — and consumers must consider it worth the trouble to switch from one card issuer to another.

2. *Are there barriers to entry in the credit card market?*

There are two broad categories of barrier to entry--those imposed by governments and those specific to an industry. The former would include tariffs and non-tariff barriers, which would prevent entry from outside Canada; interprovincial trade barriers and government regulations from all levels of government. The latter would include economies of scale, differences in productive factors (broadly defined) and anything else that would increase the costs of operations by newcomers to an industry relative to the costs borne by firms already in the industry.

The Committee was especially interested in the possibility that regulatory barriers were preventing the entry of non-financial companies into the credit card market in Canada. If Sears and AT&T could become important issuers of all-purpose cards in the U.S., why weren't Sears Canada and Bell Canada involved in Canada?

When asked at a Committee hearing whether barriers to entry kept non-financial companies out of the all-purpose card market in Canada, the Senior Deputy Director of the Bureau of Competition Policy responded: “Insofar as the barriers to entry into the credit card business is concerned, as far as I am aware there are no international barriers, no interprovincial barriers, no regulatory barriers preventing non-financial entities.”

As noted, regulatory barriers are not the only barrier to entry. The possible role of INTERAC in restricting the access of small players to the network of automatic teller machines (ATMs) was brought up during Committee hearings. Without the cash advance feature of Visa and MasterCard, which represents just over 8 per cent of their net dollar volume, the attraction of an alternative all-purpose card would be limited. The supposed restriction by INTERAC takes the form of high fees for the use of the ATM system. But high fees by themselves do not indicate anti-competitive behaviour, although the official from the Bureau of Competition Policy conceded that “access to a teller machine may constitute a barrier to entry.”

The President of the Amex Bank of Canada spoke of the need for “competitive access to the electronic highways that define the rapidly evolving payments system” and of the role of the Canadian Payments Association in ensuring equal access. He went on to criticize the way the system was evolving:

Our concern is that over the past five years, and certainly we are much more concerned as we look into the future, another group called Interac is in many ways taking control and making decisions on what that electronic highway will look like, who gets on, what price other people besides the schedule one banks will have to pay, which is much, much higher than they pay.

The large banks developed the INTERAC system, putting up funds for what was, at the time, an uncertain return. The system today is obviously successful. How entry to the system should be priced is not a simple question. Potential entrants think the system should be treated as a public utility and priced accordingly. The large banks that developed the system might think that the public utility argument sounds like someone trying to buy a share of a winning lottery ticket after the draw. This Committee cannot determine the ideal price for the system, but notes that the question is important for credit cards and will become even more important as the debit card system gains momentum.

One banker who appeared before the Committee noted that “commercial companies in Canada have been able to — and do — operate trust company subsidiaries.” Bell Canada, for example, owns Montreal Trust which offers a Visa card. He then addressed the question of possible competition from non-financial and concluded: “We believe the reason there have not been major new entrants to the credit card business in Canada is the highly competitive nature and the pricing structure of the Canadian marketplace. Quite simply, there is insufficient profit potential to attract them.”

B. Disclosure and Competition

Consumer knowledge of relative prices is crucial to the efficient functioning of the market. If consumers do not know of less expensive credit cards, they will not switch from the credit cards they now use — and there will be no incentive for card issuers to match the best terms in the industry. It is not surprising, therefore, that disclosure was an important issue in both of the previous Parliamentary reports on credit cards.

The 1989 report of the Consumer and Corporate Affairs and Government Operations Committee discussed some of the improvements in disclosure that resulted from the earlier Finance Committee report. These improvements include a quarterly report “Credit Card Costs” put out and widely circulated since the end of 1987 by the Department of Consumer and Corporate Affairs, a flyer “Choosing a Credit Card — Tips to Remember” circulated by the Department, a one-time publication “Discussion Paper on Credit Card Interest Charges” released in April 1988 by the Federal-Provincial-Territorial Working Group on Cost of Credit Disclosure, a brochure “How to Minimize Interest Charges on Your Bank Credit Card” developed by the Canadian Bankers’ Association and distributed to over 11 million cardholders by the chartered banks.

The 1989 report applauded the efforts to improve consumer understanding of credit cards but noted that improvements were still possible in the area of providing consumers with comparative information on the terms of various credit cards. The Committee recommended uniform disclosure that would provide consumers with the means to compare interest rates and other terms on all credit cards. As examples, the report appended copies of the Schumer box from the U.S. and a promotional flyer from Canada Trust for its credit cards.

Since that report was tabled, Canada Trust has restructured its credit card offerings and altered its flyer. One significant change in the flyer is that the interest rates for Canada Trust's credit cards are no longer given. Instead, the flyer now states: "Canada Trust offers rates that are among the lowest in Canada. Ask for details." This is, unfortunately, a step back in terms of disclosure; consumers must now make an extra effort to discover the rates on credit cards at Canada Trust. This effort must be multiplied by consumers to discover the rates on credit cards at other institutions.

The Members of this Committee want to enable consumers to shop around for the best bargain in credit cards. The costs of searching for the best bargain can be reduced considerably by having all card issuers provide certain basic information on the terms of their credit cards. Accordingly, the Committee has appended to this report (see Appendix I) a draft bill requiring uniform disclosure of credit card terms. The Members wish to ensure that the proposed form be flexible enough to handle any possible pricing changes that might develop with the evolving payments system; the draft bill uses regulations in specifying some of terms that are to be disclosed, thus allowing for relatively easy additions and alterations.

C. The Possible Role for Interest Rate Caps

1. Background

Chart 1 above shows the movements since 1973 of three representative credit card rates and the Bank Rate. Before 1987, changes in credit card rates were infrequent; over the entire period shown in the chart, credit card rates did not change as often as the Bank Rate, which since March 1980 has been set at 25 basis points above the tender rate on 3 month treasury bills (before March 1980, the Bank Rate was set by the Bank of Canada, though even then it moved roughly in line with short-term interest rates). As argued above, the behaviour of those setting bank credit card rates has changed since Parliament first examined the issue at the end of 1986.

Chart 3 compares the spread between the representative Visa card rate and the Bank Rate plus 8 percentage points, the margin proposed by the Consumer and Corporate Affairs and Government Operations Committee for a floating cap on credit card rates. If that cap had been in place since 1973 and restrictive (so the ceiling for rates also becomes the floor) the differential between the card rate and the Bank Rate plus 8 percentage points would have shown up in the chart as a horizontal line at 0 per cent. The actual differential moves in cycles around this hypothetical one, showing that credit card rates are more stable than the Bank Rate.

Chart 3
The Credit Card Spread — Visa Rate less the Bank Rate plus 8%

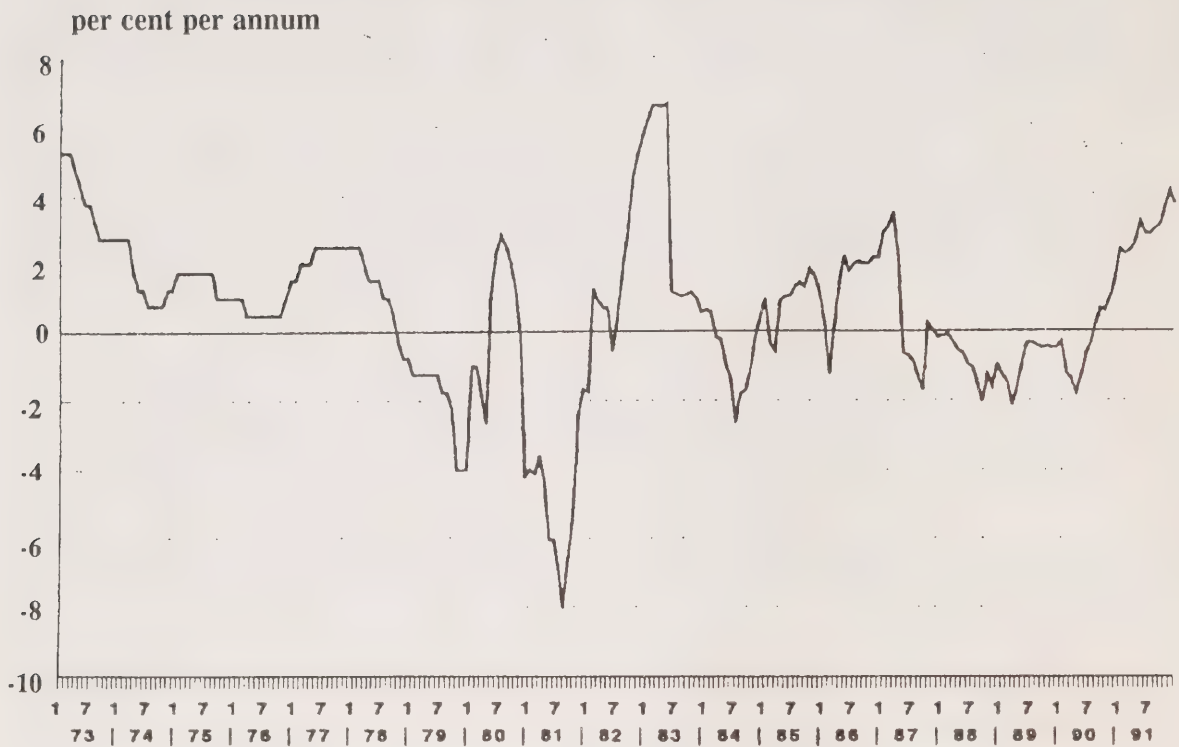
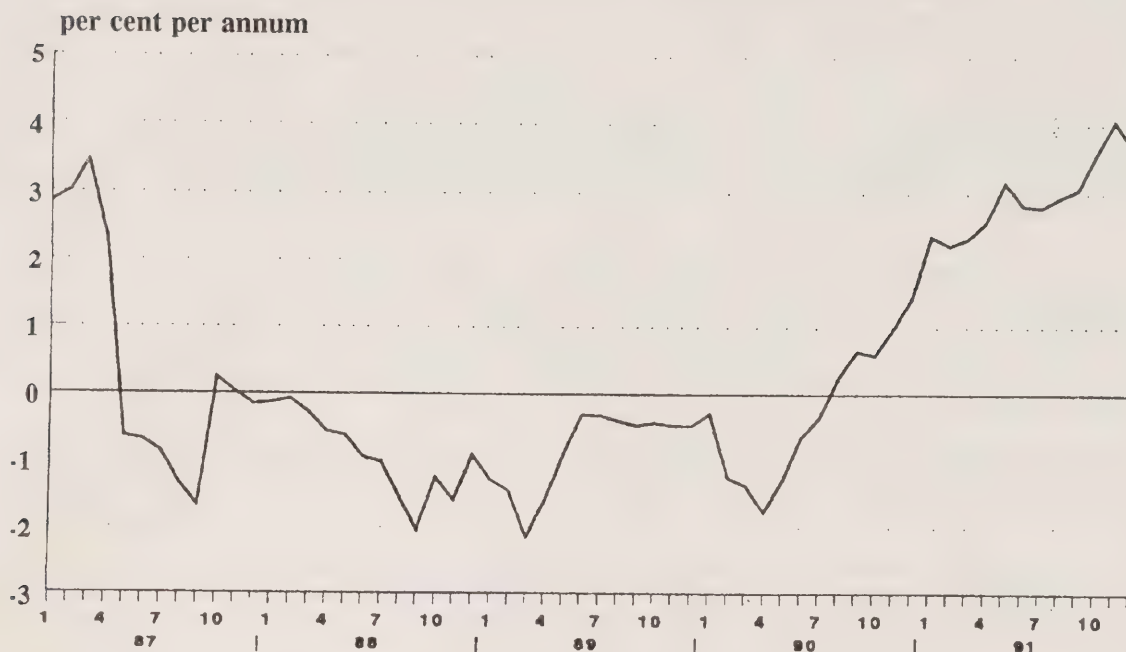


Chart 4 shows the same differentials as Chart 3 but only for the period January 1987 to December 1991. Over this shorter period, the actual spread averaged 8.3 percentage points above the Bank Rate. Again, the credit card rate is more stable than the Bank Rate (or 3 month treasury bill rate) so the cycle in the Bank Rate shows up in the actual spread. On average, therefore, the actual system was only 0.3 percentage points above the system with a floating cap of the Bank Rate plus 8 percentage points. If the cap had been in place since January 1987, someone with an interest-bearing balance of \$1,000 would have saved \$3 per year or 25 cents per month.

Chart 4
The Credit Card Spread — Visa Rate less the Bank Rate plus 8%



Over a longer period, the proposed floating cap would have saved card users slightly more. From March 1973 to December 1991, the actual system was on average 0.6 percentage points above the floating cap system. The cap, therefore, would have saved a credit card user with a \$1,000 balance 50 cents a month in interest charges. The longer series could be adjusted — for example, the unusually large cycle between October 1980 and June 1983 could be removed — but the results stay the same. On average, the actual system is close to the system recommended by the Committee in 1989.

The \$1,000 used in the calculations was not chosen arbitrarily. During his appearance before the Committee in November 1991, the President of the Royal Bank said the “average balance outstanding [on cards issued by the Royal] is almost exactly \$1,000 as of this fall.” The Vice-Chairman of the Bank of Montreal, at the same Committee hearing, used a figure of \$800 as the average credit balance. In either case, the average balance has probably grown since 1987 and has certainly grown since 1973. In other words, using \$1,000 does not introduce a downward bias to the calculation of the possible effects of a cap on the average card user.

During the recent appearance before the Committee by the Consumers’ Association of Canada, an official of that organization mentioned the proposed credit card cap in the United States as an alternative to that proposed here in 1989. The U.S. proposal was for a floating cap of 4 percentage points above the Internal Revenue Service (IRS) late payment rate. This seems much more restrictive than the Canadian proposal. In fact, it is not. The reason is that the IRS penalty rate includes a 3 percentage point margin over a base rate (the average rate on U.S. government obligations of three years or less), so the margin in the U.S. proposal is actually 7 percentage points over a short-term rate. That short-term rate, moreover, is probably higher than the rate on U.S. 3 month treasury bill rates, because rates generally rise as the term to maturity increases.

There is, of course, nothing sacred about a 7 or 8 percentage point margin over the Bank Rate. A floating cap, in a world of fluctuating interest rates, may seem better than a fixed ceiling, but the base rate and margin used for a floating cap are open to choice. One problem with any form of cap is that

policymakers do not have the information needed to set one efficiently (so that any “excess” profits are eliminated, while competition is maintained). If a more restrictive cap is set, card issuers will probably react as pointed out in the two previous Committee reports on credit cards — they will restrict the availability of credit cards, alter the nature of credit card services (for example, by reducing the grace period or eliminating enhancements on cards) and increase non-interest charges.

While the Committee was investigating the high rates on credit cards, the Bank of Montreal introduced its Prime Plus card, which is a MasterCard with an annual fee of \$18, no grace period and a rate that floats at 5.5 percentage points above the prime rate (at the end of March 1992, for example, the Bank of Montreal prime was 7.75 per cent, so the Prime Plus card rate would have been 13.25 per cent or 4.75 percentage points below the Bank of Montreal’s standard, no-fee MasterCard). Some have argued that the Prime Plus card shows that a floating rate cap would work in Canada and not harm credit card issuers. This argument was rejected, however, by the Vice-Chairman of the Bank of Montreal during his second appearance before the Committee; he argued that a general, legislated cap would stifle innovation in the card market and lead to the adverse results noted in the two previous reports on credit cards.

Dr. Michael Walker of the Fraser Institute appeared before the Committee and pointed out that a floating cap, which appears to move with market forces as opposed to fixed caps, does involve a fixed cap on the non-interest costs of a credit card operation. These non-interest costs can amount to 50 per cent of total costs, so this is not a trivial point. Anyone wishing to recommend a cap — fixed or floating — on credit card rates should explain how that cap avoids the usual problems of price ceilings or why the usual problems are of less concern in the credit card market.

A restriction on the availability of credit could have severe macroeconomic and microeconomic effects. During the Carter presidency in the U.S., a voluntary restriction in the use of credit cards led to a severe recession. The micro effects of a cutback in credit cards would be felt most by those with low incomes; young adults applying for a first card and minority groups would be hard hit by any tightening up in the requirements for obtaining a card.

During the visit to Washington, the Committee members heard that the proposed cap on credit card rates would have led to the loss of cards for 10 to 30 per cent of existing cardholders. The card issuers who appeared before the Committee in Ottawa agreed that a cap would lead to restriction of credit but did not try to quantify the extent of the restriction. Officials from the two large banks that appeared before the Committee stated that they now reject about a third of card applicants. During a recent speech, the President of the Toronto-Dominion Bank said that if a rate cap were introduced his bank would adjust its notion of an acceptable cardholder; he said that the proportion of applications rejected might rise to 50 or 55 per cent from the current level of around 30 per cent. In the U.S., Simmons First National Bank, which is known for having one of the lowest interest rates on its card, rejects about 70 per cent of card applications.

2. *The case against caps*

During the 1987 investigation of credit cards by the Finance Committee, one Member expressed outrage that a single mother using a credit card to buy winter clothes for her children should face the high interest rates on credit cards. It is certainly true that high interest rates can be a financial burden, but a cap on rates will not ease the burden. A single mother with a low income will be most likely to lose her credit card if caps are introduced; without access to credit, of course, the single mother would face an intolerable burden if her income and savings were not enough to buy snowsuits for her children.

Others with low incomes, minorities, young adults, immigrants and those with below-average levels of education, are also most likely to lose their credit cards. How are these people helped by lower rates on credit cards they no longer have?

Many who retain their credit cards, moreover, will not be better off. Previous reports have noted that the non-interest rate terms on credit cards would probably change if caps were introduced. It is worth looking at the Bank of Montreal's Prime Plus card to see what these changes might be. That card, which is offered as an option to credit card users, has an \$18 a year fee (versus no fee on the regular MasterCard offered by the Bank of Montreal) and no grace period (versus 21 days on the regular MasterCard offered by the Bank of Montreal) and no grace period (versus 21 days on the regular MasterCard). More than half of card users always or occasionally pay their entire outstanding balance before the end of the grace period and avoid interest charges on new purchases; most of these card users will lose if a legislated cap leads to a loss of the grace period and the payment of interest on all purchases.

This leaves one final group to examine — those who always run an outstanding credit card balance and who retain their cards after caps are introduced. As noted above, the cap proposed in the 1989 report would have saved someone with an outstanding balance of \$1,000 about 25 to 50 cents a month; if annual fees were to rise by \$6.00 with a legislated cap, this benefit would be wiped out. Those with higher outstanding balances might still gain, but this group consists, in general, of those with above average education and income — not the group that usually needs protection in financial markets. Moreover, card users in this group now have the option of the Prime Plus card if they want a floating rate card.

In summary, legislated interest rate caps on credit cards would harm many Canadians, while, in general, helping only those who can already help themselves. A cap will also keep potential competitors out of the credit card market and possibly drive some current competitors out of the business. Good intentions are not enough; an interest rate cap will not help the average Canadian consumer. What will help the consumer is better information about the choices available in the credit card market, such as would be provided by the disclosure bill given in Appendix I.

THE RECURRING ISSUE OF CREDIT CARDS IN CANADA

For some members of the Consumer and Corporate Affairs and Government Operations Committee, this is the second time they have examined credit cards in Canada. Some organizations that appeared before the Committee this time, moreover, also appeared at one or both of the previous Parliamentary investigations. Several times during the current investigation participants have asked why it was necessary to revisit the issue every few years.

Although previous reports have touched several aspects of the credit card market — for example, the use of credit cards in telemarketing or as a necessary form of identification when making a hotel reservation — the dominant concern of these investigations was the relatively high level of interest rates on credit cards. In the 1986-87 investigation and in the current investigation, short-term interest rates fell sharply while credit card rates remained high and fairly stable; in 1989, between March and July, the Bank Rate went down 30 basis points while credit card rates went up about 175 basis points.

The movement of credit card rates during spring 1989 was a lagged response to an upward movement in short-term rates that had begun in early 1988. The public lost sight of these lags when the spread jumped by more than 200 basis points, even though the spread was still below average. In 1987 and 1991, the spread jumped to over 300 basis points above average. It seems obvious that any large upward movement in credit card rates that is not an immediate response to an upward movement in other interest rates or any large increase in the spread between card rates and other rates will draw public attention.

Although many may be baffled or upset by the recurring Parliamentary investigations of credit card interest rates, these investigations may be an efficient method of drawing attention to movement in card rates that seem out of step with movements in other rates. Consumers may ignore regularly provided information on credit card rates — desirable as this information may be — until something draws their attention to relative interest rates.

Investigations by Parliamentary committees also offer fairness to the issuers of credit cards, as public hearings give the issuers a chance to explain why credit card rates appear out of line with other interest rates and why, despite a possibly large upward movement in the spread between card rates and other rates, profits on credit card operations are not excessive. In the 1987 Parliamentary investigation, the banks provided useful data on the pricing, costs and profitability of their credit card operations and argued that profits were not abnormally high, especially when averaged over the business cycle. In the current set of hearings, the card issuers argued that abnormally high loan losses, not high profits, have kept spreads high. As noted above, two of the four card issuers that appeared before the Committee recorded losses on their card operations in 1991. Although bank profits were at record levels in 1991, credit cards contributed a small amount, perhaps 2 to 3 per cent, to total earnings. In all credit card investigations, the issuers have pointed out that disclosure requirements lead to a lag of about sixty days between an announced reduction in card rates and the actual reduction, so a sudden fall in the cost of funds will not immediately lead to a fall in card rates.

Committee hearings are, of course, far from one-sided. The card issuers that appeared have been able to present their side of the story. But consumer advocates and bank critics have also been invited to appear before the Committee to give their opinions of the issues. Moreover, the card issuers have had to face pointed questioning from Committee members who were often skeptical when it came to the interpretation of movements in card rates. Another advantage of Parliamentary investigations is that most meetings are open to the public and the discussion is on public record for anyone who wishes to pursue an issue.

Critics of recent Parliamentary investigations of credit cards have argued that the hearings are a symptom of unwarranted government interference. In fact, the hearings and the publicity surrounding them help the market process. Parliamentary investigations that pose the threat of regulation may, paradoxically, make the market work more efficiently. That certainly seems to be the case with the credit card market in Canada.

RECOMMENDATIONS

- 1. That the Government introduce in the House of Commons credit card disclosure legislation in the form contained in Appendix I.**
- 2. That the Government commission a study to examine the Canadian Payments Association, INTERAC and any existing or potential payments system in Canada to determine whether the structure of the payments system, and especially the Automated Teller Machine network, constitutes any sort of barrier to the entry of additional credit card issuers in Canada.**
- 3. That the Government commission a study to examine if there are any legal, structural or other impediments that would constitute barriers to entry to potential credit card issuers in Canada.**
- 4. That no cap be placed on credit card interest rates in Canada.**
- 5. That a comprehensive comparison of interest rates, fees and pertinent credit card terms be released monthly by the Department of Consumer and Corporate Affairs or another Government agency.**

AN ACT RESPECTING THE DISCLOSURE OF CERTAIN INFORMATION REGARDING CREDIT CARDS

Her Majesty, by and with the advice and consent of the Senate and House of Commons of Canada, enacts as follows:

Short title

1. This Act may be cited as the *Credit Card Disclosure Act*.

Interpretation

2. In this Act,

“credit card”

“credit card” means any card, plate, coupon book or other device issued or otherwise distributed for the purpose of being used on presentation to obtain, on credit, money, goods, services, or any other thing of value;

“issuer”

“issuer” means a person who issues credit cards.

Applications or solicitations

3. (a) Any application or solicitation to open a credit card account that is made available to the public or contained in any printed advertisement, circular, catalogue, magazine or other publication shall disclose the information described in paragraphs 4(a) to (f).

(b) An application or solicitation described in paragraph (a) shall contain a statement in a conspicuous and prominent location on the application or solicitation that:
 - (i) the information is accurate as of the date the application or solicitation was printed;
 - (ii) the information contained in the application or solicitation is subject to change after that date; and
 - (iii) the applicant should contact the issuer for information on any change in the information contained in the application or solicitation.

Disclosure required

4. Every issuer shall, before issuing a credit card to a person, disclose to that person
 - (a) the annual rate of interest charged on any extension of credit obtained through the use of the credit card;

- (b) any membership fee or periodic fee charged for the use of or availability of the credit card;
- (c) any minimum charge imposed for a period during which an extension of credit obtained through the use of the credit card is outstanding;
- (d) any transaction charge imposed for the use of the credit card;
- (e) the time by which payment must be made by the holder of the credit card in order to avoid incurring a late charge; and
- (f) any other information prescribed by regulation.

Regulations

5. The Governor in Council may make regulations

- (a) prescribing information for the purposes of paragraph 3(f);
- (b) prescribing in what manner any information required to be disclosed under this Act may be disclosed;
- (c) prescribing at what time any information required to be disclosed under this Act may be disclosed;
- (d) providing for the disclosure of information by an issuer before a credit card is renewed;
- (e) prescribing any exemptions from the necessity of making disclosure under section 3; and
- (f) generally, for carrying out the purposes and provisions of this Act.

Referred to Committee

6. Every regulation made under this Act shall stand permanently referred to the Standing Committee on Consumer and Corporate Affairs and Government Operations of the House of Commons for review and scrutiny.

Offence and punishment

7. Every credit card issuer who contravenes or fails to comply with this Act or any regulation made under this Act is guilty of an offence punishable on summary conviction and is liable to a fine not exceeding ten thousand dollars, or to imprisonment for a term not exceeding one year, or to both.

Agenda of Committee Trip to Washington, D.C.

**Canada-U.S. Legislative Visits Program
Legislation to impose interest caps on credit Cards**

**February 3-5, 1992
Washington D.C.**

**House of Commons Standing Committee on Consumer and Corporate Affairs and
Government Operations**

Mr. Felix Holtmann
Progressive Conservative – Manitoba
Chairman

Mr. Jim Edwards
Progressive Conservative – Alberta

Mr. Darryl Gray
Progressive Conservative – Quebec

Ms Diane Marleau
Liberal – Ontario

Mr. John Rodriguez
New Democratic Party – Ontario

Mr. Scott Thorkelson
Progressive Conservative – Alberta
Vice-Chairman

Ms Elizabeth Kingston
Clerk

Mr. Terry Thomas
Research Officer

Centre for Legislative Exchange

Mrs. Barbara Reynolds
Director

Mrs. Barbara Marhoefer
Washington Associate

Committee Program

Monday, February 3	
5:00 p.m. Depart Ottawa on U.S. Air 2054	
6:20 p.m. Arrive Washington Baltimore Airport Depart by mini-bus to Hotel Dupont Plaza Hotel 1500 New Hampshire Avenue, N.W. Washington, D.C. 20036 (202) 483-6000	
Tuesday, February 4	
8:00 a.m. Depart Hotel by bus for Embassy	10:30 a.m. Conference Room
8:30 a.m. Ambassador's Dining Room Embassy of Canada 501 Pennsylvania Avenue, N.W. Washington, D.C. 20001 (202) 682-1740	American Bankers Association 1120 Connecticut Avenue (Connecticut and L Street) Rm 5A, Fifth Floor Washington, D.C. 20036 (202) 663-5339 (F. Stoner) (202) 663-5436 (L. Hafner)
BREAKFAST AND BRIEFING	Welcome
Canada and the U.S.: Bilateral Issues	Ms Lise M. Hafner Washington Representative Canadian Bankers' Association
Mr. Marc Brault Deputy Chief of Mission Minister (Economic) Mr. Michael Kergin Minister (Political Affairs)	Briefing: Legislative and Political Stories Behind the Interest Rate Cap Issue
Overview of the American Banking System	Mr. Floyd Stoner Director, Federal Legislative Operation American Bankers Association
Mr. Alister M.M. Smith Finance Counsellor The Embassy of Canada Informal Tour of the Embassy	Mr. Ed Yingling Executive Director Government Relations American Bankers Association
10:00 a.m. Leave for American Bankers Association	11:35 a.m. Leave for Capitol Hill Senate Side, Law Library Entrance

Tuesday, February 4

12:00 noon

U.S. Capitol S-138

LUNCHEON

**Interest Rate Caps/Credit Card Legislation
in the U.S. Senate**

Ms Laura Simone-Unger
Legislative Assistant to
Senator Alfonse D'Amato
(Republican - New York)

1:30 p.m. Leave for Dirksen Senate
Office Building

(entrance on Constitution Ave.,
east of First Street)

2:00 p.m. SD-548 Dirksen Building
From the Senate Committee on
Banking, House and Urban Affairs:

**The Minority's Perspectives on Interest
Rate Caps/Credit Card Legislation**

Mr. W. Lamar Smith
Republican Staff Director
and Economist

Mr. Raymond Natter
Republican General Counsel

Mr. John G. Walsh
Republican Staff Director
Sub-committee on International
Finance

3:00 p.m. SD-534 Dirksen Building

**The Majority's Perspectives on Interest
Rate Caps/Credit Card Legislation**

Mr. Steven B. Harris
Staff Director and Chief Counsel
Senate Banking Committee

Mr. Patrick A. Mulloy
Senior Counsel and International
Affairs Adviser
Senate Banking Committee

3:40 p.m. Depart for the U.S. Treasury
(Fifteenth Street Entrance)

4:00 p.m. Room 2127

The Department of the Treasury
15th Street and Pennsylvania Ave., N.W.
Check in at Security Desk and go to
Room 2127. Any problems — phone
Betty Reeves in Mr. Dugan's Office
(202) 343-0255

From the U.S. Treasury Department:

**The Treasury Looks at Interest
Rate Caps for Credit Cards**

Mr. John C. Dugan
Deputy Assistant Secretary
Financial Institutions Policy

Mr. Randal Quarles
Special Assistant to the
Secretary (Banking Legislation)

Ms Ellen Herr
Financial Economist

5:00 p.m. Return to hotel by bus

EVENING FREE

Wednesday, February 5

7:15 a.m. Depart for Capitol Hill Club

7:45 a.m. Executive Room, 4th Floor

Capitol Hill Club
300 First Street, S.E.
(At First and C Streets,
Across from Metro)
(202) 484-4590

BREAKFAST MEETING

**Viewpoint of Minority Members
of the House of Representatives**

Congressman Chalmers P. Wylie
(Republican - Ohio)
Ranking Minority Member
House Banking, Finance and
Urban Affairs

Mr. Anthony Cole
Minority Staff Director - Counsel

9:00 a.m. Room 604, House Annex # 1
New Jersey Avenue and C Street
(The old Congressional Hotel)

**Credit Card Interest-Cap Issues in the
House of Representatives**

Ms Nancy Alcalde
Deputy Staff Director
Sub-committee on Consumer
Affairs and Coinage
House Banking Committee

10:00 a.m. Visit to the Senate and
House Chambers

Courtesy:

Hon. James T. Molloy,
Doorkeeper
The U.S. Capitol H-154
The Doorkeeper's Office
(202) 225-3505

Mr. Jim Kolb
Office of the Doorkeeper
U.S. Capitol

10:30 a.m. Room 2253

Rayburn House Office Building

**The Wisdom of Interest Caps on Credit Cards:
Two Viewpoints**

Mr. Robert E. Litan
The Brookings Institution
Author of a new study on the issue
for VISA and MasterCard

Mr. Bert Ely
Ely & Company Inc.
Financial Institutions Consultant

12:00 noon

Room 2253

Rayburn House Office Building

LUNCHEON

**VISA and MasterCard Looks
at Interest Caps**

Mr. L. Richard Fischer
Partner, Morrison & Foerster and
Washington Counsel for
VISA and MasterCard

1:30 p.m. Leave for the Centre for
the Study of Responsive Law

2:00 p.m. Centre for the Study of
Responsive Law

1530 P Street N.W.
Washington, D.C. 20005
(202) 387-8030

**Ralph Nader's Group Looks at Interest
Caps for Credit Cards**

Mr. Khalid Khalid
Multi-national
Development Project

Mr. Jonathan Brown
Essential Information

Mr. Edmund Mierzwinski
Consumer Advocate
U.S. Public Interest
Research Group

Wednesday, February 5

3:00 p.m. Leave for the Federal Reserve

5:00 p.m. Leave Federal Reserve

3:30 p.m. The Federal Reserve
Eccles Building (older bldg.)
C Street between 20th and 21st N.W.
Check in at Security Desk and phone
Ms Driggins for escort
(202) 452-3126

9:10 p.m. Depart Washington
Baltimore Airport
on U.S. Air 1640

10:43 p.m. Arrive Ottawa

Welcome

Ms Barbara Driggins
Protocol Administrator

**The Federal Reserve Looks at Interest
Rates for Credit Cards**

The Honorable John P. La Ware
Governor

Mr. Griffith L. Garwood
Director, Division of Consumer
and Community Affairs

Mr. Donald L. Kohn
Director, Division of Monetary
Affairs

Mr. Glenn B. Canner
Senior Economist, Mortgage
and Consumer Finance Section
Division of Research and Statistics

Mr. Leonard Chanin
Senior Attorney
Division of Consumer and
Corporate Affairs

House of Commons Committee sharpens focus of Credit Card investigation

news release

communiqué

OTTAWA – 11 FEBRUARY 1992

Ottawa — The House of Commons Standing Committee on Consumer and Corporate Affairs has decided to focus its investigation of credit card interest rates in Canada on three areas: increased competition, improved disclosure and the role of interest rate caps.

Several Members of the Committee travelled to Washington, D.C. recently as part of the investigation. There, concerns about credit cards are similar to those in Canada — card rates are high and have remained high despite sharply falling short-term interest rates. The highest rates, moreover, are on cards issued by the largest institutions, which control the greatest market share. Last November, U.S. Senator D'Amato introduced an amendment to banking legislation calling for a cap on credit card rates. The publicity surrounding the proposed cap made consumers more aware of the rates they faced and led them to seek cards with lower rates.

INCREASED COMPETITION

In the U.S., new entry into the MasterCard and Visa card market by non-financial institutions (such as Sears, Ford and AT&T) and increased competition from smaller financial institutions with low-rate cards have put downward pressure on credit card rates and fees.

Members of the Consumer and Corporate Affairs Committee would like to see similar developments in Canada, especially an increase in competition that would put constant downward pressure on credit card terms. The Members intend to examine those barriers that would prevent entry into the Canadian credit card market, including entry by non-financial corporations such as Bell Canada and the expansion to all-purpose cards by major retailers such as Sears Canada.

IMPROVED DISCLOSURE

In addition to promoting increased competition, the Members of the Committee will continue to examine ways of improving methods of disclosure. Of interest is the U.S. Fair Credit and Charge Card Disclosure Act of 1988 which provided for uniform disclosure of certain kinds of information (rates, fees, required minimum payments, length of grace period and method of calculating the interest-bearing balance) on credit and charge cards.

THE ROLE OF INTEREST RATE CAPS

The Committee Members wish to emphasize that they will also continue to examine the possible role of a floating cap on credit card rates in Canada. In its 1989 report, *Charge It: Credit Cards and the Canadian Consumer*, the Committee on Consumer and Corporate Affairs recommended that “in no instance should the spread between card rates and the Bank Rate exceed 8% for financial cards and 16 1/2% for retail cards.” Mr. John Rodriguez, a Member of the Committee in 1989 and now, has introduced a Private Member’s bill that would impose a floating cap on credit cards.

The Committee will hold further hearings with interested Canadians on competition, disclosure and interest rate caps in the credit card market. The Committee would like to hear from consumer groups, economists, institutions now issuing credit cards and potential issuers.

For further information, contact:

Felix Holtmann,
Chairman

Tel: (613) 996-2998

Elizabeth Kingston,
Clerk of the Committee

Tel: (613) 996-1516
Fax: (613) 992-7974

APPENDIX IV

List of witnesses

Associations and Individuals	Issue	Date
House of Commons:	20	November 6, 1991
Garth Turner, M.P.		
Royal Bank of Canada:	20	November 6, 1991
J.E. Cleghorn, President & Chief Operating Officer		
W.R. Fithern Senior Vice-President Card Services & Point of Sale		
Bank of Montreal:	20	November 6, 1991
Alan G. McNally Vice-Chairman		
Derek A. Fry First Vice-Chairman		
Consumers' Association of Canada:	23	November 20, 1991
Marilyn Lister President		
David Simpson Executive Director		
Rosalie Daly Todd Counsel		
AMEX Bank of Canada:		
Morris A. Perlis President and Chief Executive Officer	23	November 20, 1991
Sean McNamara Vice-President and General Manager		
Canada Trust:		
Brent Kelman Executive Vice-President Corporate Affairs	30	February 11, 1992
Mike Woeller Vice-President Card Services		

Associations and Individuals	Issue	Date
House of Commons:	30	February 11, 1992
Don Blenkarn, M.P.		
Bank of Montreal:	31	February 12, 1992
Alan G. McNally		
Vice-Chairman		
Personal and Commercial		
Financial Services		
Derek A. Fry		
Senior Vice-President		
Banking Services		
Personal and Commercial Banking		
Bureau of Competition Policy:	32	February 18, 1992
George Addy		
Senior Deputy Director		
of Investigation and Research		
Gilles Ménard		
Deputy Director		
of Investigation and Research		
(civil matters)		
The Fraser Institute:	34	March 16, 1992
Michael Walker		
Executive Director		
Borrowers' Advocate Ltd.:	36	March 25, 1992
Larry Whaley		
President		

Request for Government Response

Your Committee requests that the Government table a comprehensive response to this Report in accordance with the provisions of Standing Order 109.

A copy of the relevant Minutes of Proceedings and Evidence (*Issues Nos. 20, 23, 30, 31, 32, 34, 36, and 47 which includes this Report*) is tabled.

Respectfully submitted,

Felix Holtmann
Chairman

The New Democrat Minority Report on

CREDIT CARD INTEREST RATES

Presented to The Standing Committee of Consumer and Corporate Affairs and Government Operations.

June 10th 1992.

The New Democrat members of the Standing Committee on Consumer and Corporate Affairs and Government Operations strongly feel that the Committee has been, for the past several years a permanent watchdog on credit card interest rates. Throughout these years, the Standing Committee has had a fundamental social concern: the well-being and the protection of the Canadian consumer against economic abuse. One of its main responsibilities has been to identify and study market deficiencies, and put forward policy recommendations which could correct situations where controlling economic forces harm or distort the interests of consumers.

Regrettably, the New Democrat members believe that the 1992 Committee Report on credit cards does not provide public policy recommendations which effectively protect consumers against unjustified interest rate spreads. The 1992 recommendations depart from the spirit of the 1987 and 1989 Reports of the Standing Committee on credit card interest rates and are toothless and ineffectual.

The conventional economic theory on competition is inadequate:

Conventional economic theory on competition is sometimes used as an instrument to entrench market asymmetry between consumers and corporations. In such cases, incorporating conventional economic analysis to public policies is socially damaging, for it mainly reflects the rhetoric and prejudices of established business interest groups. On and on, evidence has amply proven that credit card interest rates and bank service charges in Canada do not respond to the market system but to oligopolistic forces, and that oligopolistic forces are by their very own nature political, and therefore will only respond to public pressure. The same tune has been played for years, and conventional theory has very little to offer in terms of insight as to the determination of the mechanism involved in setting the interest spread hence, the profits of the banks.

The view of the “sovereign consumer” is a myth:

The financial sector has successfully harnessed the major breakthroughs in the technologies of communications but has failed to pass all the benefits to consumers. It is true to say that consumers have profited from the many new services, and that the range of product options has expanded. It is

also true to say that financial institutions are using this new knowledge to expand their powers, increase their control of the market, and manipulate consumers into contributing to their bottom line to offset the losses they incur because of sloppy corporate lending practices. Consumers are not always well-served by imperfect competition. Their vigilance is also weakened by economic instability and an over-abundance of contradictory and paralysing advertisements.

Most credit card advertisements, for instance, contain little useful consumer information and are geared towards increasing demand that encourage consumers to incur higher balances. They fall short in providing consumers with the characteristics and comparative advantages of products, or with sound business advice. Furthermore access to mass media advertising is privileged.

Conventional economics proclaim the myth of the well informed “sovereign” consumer. They provide little help in developing a practical counterweight to the new corporate powers. In oligopolistic or monopolistic situations, consumers invariably end up footing a more than proportional share of the bill. They also pay for their lack of real informational knowledge, and are blamed for it!

New Democrats believe that only a flexible mixture of market incentives and public intervention will ensure that overall fairness is achieved. Recognizing the asymmetry in the bargaining strength between consumers and financial institutions, and in view of the limited applicability of the reliance on the theories on self adjusting free market processes, we feel it is appropriate that a *Financial Services Ombudsman* be established to address the real problems consumers face.

Banks are increasingly moving away from their traditional source of profits:

Banks, like firms in general, primarily make their profits from the pricing of their “output”. However, unlike firms in the industrial sector, banks create money from their activity of loan and deposit creation. Hence, historically, an important source of bank net revenues has been the interest spread — the difference between the interest (the price) they charge on their loans and the interest (the cost) they pay on customers deposits. If this were to be the only source of bank revenue, then this interest spread (multiplied by the average volume of outstanding loans during a given period less the direct and indirect cost of administering these loans) would constitute their net profit.

In more recent times, as the variety of financial services provided has somewhat widened and their “products” have become more differentiated, banks have found it increasingly more profitable to charge directly user fees for such services. The result of these spiralling direct service costs has been that a growing share of net revenues arises from this new source of income. These direct service charges are of crucial importance to banks, especially during times of recession. Indeed, facing declining revenues from the shrinking loan demand, Canadian banks have used their oligopolistic position in the financial services’ market to sustain their high level of projected profits.

This would apply equally as well in the area of consumer loans and credit card operations. As before, banks seek to make their profits either by means of the interest they charge on the credit they provide to the public or through the direct user fees.

Conventional economic analysis nevertheless proclaims that credit card interest rates are subject to the discipline of the market and that :

- A Lending Institutions must charge higher spreads for credit card rates to compensate for the higher risks and losses they incur.
- B Injecting more competition in the market will reduce the spread between the rates banks charge their preferred customers and the rate they charge on credit cards.

New Democrats have a problem with this interpretation:

- A There is no evidence that the interest rate spread on credit cards is justified by the historical difference between the loan loss ratio on credit cards, and the loan loss ratio on personal loans. The accepted loan loss ratio for personal loans, industry wide is around 0.5%. Adding skips and other defaults puts the effective ratio at 1%.

The delinquency ratio (90 days +) is less than 3% for all products. It is less than 2% for personal line of credits and is *presently* in the vicinity of 1.5% for credit cards. Needless to say that these ratios do not factor in commissions perceived from merchants as a result of credit card use. If this is taken into consideration the credit card business becomes, probably, one of the most profitable segments of the banking industry.

- B *The 1989 Committee's report acknowledged that the Canadian credit card market was highly competitive.* Therefore more competition is not the answer in this case. The blunt reality is that:

- The Canadian credit card market will remain oligopolistic.
- Competition in an oligopolistic market will not affect interest rates, because price leaders set the price trends. *It is more a case of product competition rather than price competition:* Competition will tend to work more on the packages of bonuses and benefits that financial institutions market with their cards. As the economy follows the business cycle, financial institutions will move to enhance their position by offsetting their losses elsewhere. Here is roughly how:
 - 1 The Bank of Canada inflation fighting policies cause high interest rates.
 - 2 The rise in the costs of banking activity, due to the rise in the Bank of Canada rate increase the cost of funds and reduces the net income of businesses. Banks start to lose corporate clients — this happens near the peak of the cycle.
 - 3 Banks try to compensate for their losses and protect their profits by imposing harsher lending terms at the risk of critically weakening the fragile payment capacity of their customers. They will also try to minimize further losses, among other things, through a preventive recall of small business loans. They will also hike fees and bank service charges as a “pay-as-you-go” and/or a “pay anyway” tax.
 - 4 When the Bank of Canada is satisfied that “inflation” is under control, it signals a downward trend in interest rates, within a targeted \$US/\$CAN exchange rate. In the process, the Bank of Canada creates an opportunity for the banking community to work that trend, and reap windfall profits on the relative spread they make between the interest they pay on their deposits and the interest they charge on their loans. These profits somehow compensate for the losses they have incurred as a consequence of recessionary economic policies — for instance in the commercial real estate sector. By shortening the average term of their borrowing and by lengthening the average term of their loans, banks will thus lower the cost of refinancing their loans, while the interest they charge on their loans to businesses and consumers will fall at a much slower and uneven pace. This is perfectly illustrated with credit card interest rates and mortgage rates. *Therefore the spread they charge on credit card rates does not reflect only risk, but also opportunities to make windfall profits. In a market dominated by oligopolistic arrangements, such as the case with the Canadian financial market,*

banks can more than ever use their bargaining power to pass on to dispersed and numerous consumers and to small and medium sized accounts, the brunt of the costs. Hence they are engaged in price discrimination on both the asset and liabilities side of their balance sheets by segmenting their markets. In such a context, competition cannot by itself lower service charges.

In the US, the interest rate spread for credit cards is much higher than in Canada, in spite of the fact that the US financial market is a very competitive market. More than 4000 financial institutions market credit cards, and there are some 12000 banks. Several hundred banks go belly-up every year, mainly because there is no real national banking system and banking is governed by state law. Large US Banks also securitize their credit card receivable ie they sell these receivables on the stock exchange and make a bundle. Higher spreads therefore are needed to lure investors.

As securitization enters the Canadian market, it is very likely that it will cause even higher credit card interest rate spreads.

In conclusion we want to stress that a high credit card rate spread and excessive service charges are choices, among others, that bankers make to pass the buck to consumers. When the Bank of Montreal introduced a credit card with a floating cap of 5.5% above the prime rate, it clearly showed that banks have other options to make money. It also confirmed that a floating cap on credit card interest rates does not defy the laws of finance and will not break the banks!

New Democrat members therefore reaffirm the validity and the pertinence of the major recommendations made by the Standing Committee when it tabled its 1989 report. They are meant to refer to all cards issued in Canada, both charge cards and credit cards:

- 1. That in no instance should the spread between card rates and the Bank Rate exceed 8% for financial cards and 16.5% for retail cards.**
- 2. That credit card issuers be compelled to calculate interest charges in a manner which fully credits any partial payment by the credit card holder.**
- 3. That a Financial Services Ombudsman (FSO) be established to monitor credit card rate and financial service charge abuse. The FSO should be empowered to perform consumer advocacy and referee functions. He/she should report directly to Parliament and maintain a close working relationship with OSFI and the Department of Consumer and Corporate Affairs. This will ensure that consumers have some control over how the cost of financial services are delivered, and at whose cost.**
- 4. That the Government introduce in the House of Commons credit card disclosure legislation in the form contained in Appendix I.**
- 5. That a comprehensive comparison of interest rates, fees and pertinent credit card terms be released monthly by the Department of Consumer and Corporate Affairs or another Government agency.**

moyenne des emprunts et en allongeant la durée moyenne des prêts, les banques abaissent le coût de refinancement des prêts tandis que le taux d'intérêt qu'elles prélèvent sur les prêts aux entreprises et aux consommateurs baisse à un rythme beaucoup plus lent et inégal. C'est ce qu'illustre à merveille l'évolution des taux des cartes de crédit et des taux hypothécaires. Par conséquent, les marges qu'elles prélèvent sur les taux des cartes de crédit s'expliquent non seulement par le risque, mais aussi par la possibilité de réaliser des profits d'abaine. Dans un marché oligopolistique comme le marché financier canadien, les banques sont plus que jamais en mesure d'utiliser leur pouvoir de négociation pour refiler à des consommateurs dispersés et nombreux, et à des comptes petits et moyens, le gros des coûts. Elles se livrent donc à de la discrimination par les prix en morcelant leur marché tant du côté de l'actif que du passif. En pareilles circonstances, la concurrence ne saurait par elle-même faire baisser les frais de service.

Aux États-Unis, la marge d'intérêt sur les cartes de crédit est beaucoup plus grande en dépit du fait que le marché financier y est très concurrentiel. Plus de 4 000 institutions financières émettent des cartes de crédit et il y a quelque 12 000 banques. Plusieurs centaines de banques font faillite tous les ans, surtout parce qu'il n'existe pas vraiment de système bancaire national et que l'activité bancaire relève des États. Par ailleurs, les grandes banques américaines titralisent leurs créances de cartes de crédit, c'est-à-dire qu'elles les vendent sur les marchés boursiers, ce qui leur permet de faire énormément d'argent. Il faut donc augmenter la marge d'intérêt pour attirer les investisseurs. À mesure que la titralisation s'implane sur le marché canadien, il est fort probable que la marge d'intérêt sur les cartes de crédit augmentera encore plus.

En conclusion, nous tenons à souligner que ce sont les banquiers qui choisissent, entre autres, d'alourdir la marge d'intérêt sur les cartes de crédit et d'exiger des frais de service excessifs pour refiler la note aux consommateurs. Lorsque la Banque de Montréal a introduit une carte de crédit assortie d'un plafond flottant de 5,5 % au-dessus du taux préférentiel, elle a fait la preuve que les banques ont à leur disposition d'autres façons de faire de l'argent. Elle a également confirmé que le plafonnement flottant des taux des cartes de crédit ne défie pas les lois de la finance et ne ruine pas les banques! Les néo-démocrates réaffirment donc la validité et la pertinence des principales recommandations que le Comité permanent formule dans son rapport de 1989. Celles-ci s'appliquent à toutes les cartes émises au Canada, tant les cartes financières que les cartes de crédit. Nous recommandons :

1. Que, sous aucun prétexte, l'écart entre les taux des cartes de crédit et le taux d'escompte ne dépasse 8 % pour les cartes financières et 16,5 % pour les cartes de crédit.
2. Que les émetteurs de cartes de crédit soient forcés de calculer les frais d'intérêt de manière à faire pleinement crédit au titulaire de tout remboursement partiel.
3. Qu'un ombudsman des services financiers (OSF) soit établi pour surveiller l'évolution des taux des cartes de crédit et l'abus des frais de services financiers. L'OSF devrait être habilité à défendre les intérêts des consommateurs et à arbitrer les litiges. Il devrait relever directement du BSIF et du ministère de la Consommation et des affaires commerciales. De cette manière, les consommateurs pourront exercer un certain contrôle sur les modalités de prestation et les coûts des services financiers.
4. Que le gouvernement dépose à la Chambre des communes un texte de loi sur la communication de renseignements relatifs aux cartes de crédit selon le modèle proposé à l'annexe I.
5. Que le ministère de la Consommation et des Affaires commerciales ou un autre organisme du gouvernement produise sur une base mensuelle une comparaison exhaustive des taux d'intérêt, des frais et des conditions rattachés à l'utilisation des cartes de crédit.

B L'accentuation de la compétition sur ce marché réduira l'écart entre les taux que les banques imposent à leurs clients privilégiés et ceux qu'elles exigent sur les cartes de crédit.

Les néo-démocrates ne souscrivent pas à cette interprétation :

A Rien ne prouve que la marge d'intérêt, en ce qui concerne les cartes de crédit, soit justifiée par la différence historique entre le coefficient des pertes sur prêts dans ce secteur avec le secteur des prêts personnels. Le coefficient accepté des pertes sur prêts personnels, pour l'ensemble de l'industrie, se situe aux alentours de 0,5 %. Si l'on ajoute les disparitions sans laisser d'adresse et les autres manquements, le coefficient véritable se situe à 1 %.

Le coefficient de comptes en souffrance (90 jours et plus) est inférieur à 3 % pour tous les produits. Il est inférieur à 2 % pour les lignes de crédit personnelles et se situe *actuellement* aux alentours de 1,5 % pour les cartes de crédit. Inutile de dire que ces coefficients ne tiennent pas compte des commissions perçues auprès des marchands pour l'utilisation de la carte. Lorsqu'on calcule ce facteur, le marché de la carte de crédit devient sans doute l'un des plus lucratifs de l'industrie bancaire.

B *Dans son rapport de 1989, le Comité reconnaît que le marché canadien de la carte de crédit est fortement concurrentiel. La solution ne consiste donc pas à augmenter la concurrence. La dure réalité, c'est que :*

- Le marché canadien de la carte de crédit va rester oligopolistique.
- Dans un marché oligopolistique, la concurrence n'influe pas sur les taux d'intérêt parce que les entreprises dominantes déterminent l'évolution des prix. *Il s'agit plus d'une concurrence par le produit plutôt que par le prix.* La concurrence porte sur l'ensemble des avantages dont les institutions financières assortissent leur carte. Suivant les fluctuations du cycle économique, les institutions financières tâchent d'améliorer leur position en compensant leurs pertes ailleurs. Voici en gros comment :

1 Les politiques de la Banque du Canada de lutte contre l'inflation poussent les taux d'intérêt à la hausse.

2 L'augmentation des coûts de l'activité bancaire consécutive à la hausse du taux d'escompte de la Banque du Canada fait augmenter le loyer de l'argent et réduit les recettes brutes des entreprises. Les banques se mettent à perdre des entreprises clientes à l'approche du sommet du cycle économique.

3 Les banques cherchent à compenser les pertes et à maintenir leurs profits en resserrant les conditions de prêt au risque d'affaiblir dangereusement la capacité de payer de leurs clients. Elles essaient également de se protéger contre les pertes, entre autres, en procédant au rappel préventif de prêts aux petites entreprises. Elles augmentent aussi les droits et les frais de service à titre de «taxe» d'utilisation.

4 Lorsque la Banque du Canada est convaincue que l'«inflation» est maîtrisée, elle annonce une tendance à la baisse des taux d'intérêt dans le cadre d'un taux de change donné entre le dollar américain et le dollar canadien. Elle permet ainsi aux banques de tirer parti de cette tendance et de réaliser des profits d'arbitrage sur l'écart relatif entre le taux d'intérêt qu'elles paient sur leurs dépôts et le taux d'intérêt qu'elles demandent sur leurs prêts. Ces profits compenseraient les pertes qu'elles ont essuyées à cause de politiques économiques déflationnistes, par exemple dans l'immobilier commercial. En raccourcissant la durée

élargi. Mais il est vrai également que les institutions financières utilisent ces nouvelles connaissances pour assooir davantage leurs pouvoirs, accentuer leur domination sur le marché et manipuler les consommateurs pour qu'ils contribuent à compenser les pertes qu'elles subissent parce qu'elles font mal leur travail au chapitre des prêts. Les consommateurs ne sont pas toujours bien servis par une concurrence imparfaite. En outre, leur vigilance est affaiblie par l'instabilité économique et une surabondance de messages publicitaires contradictoires et paralysants.

Par exemple, la plupart des annonces de cartes de crédit fournissent peu de renseignements utiles et cherchent plutôt à encourager une plus grande consommation. Elles n'indiquent pas aux consommateurs les caractéristiques et avantages comparatifs des produits, ni ne leur donnent des conseils sensés sur le plan commercial. En outre, l'accès à la publicité de masse est privilégiée. L'économie conventionnelle soutient le mythe du consommateur «souverain» parfaitement informé. Elle ne propose guère de contrepois efficace aux nouveaux pouvoirs des grandes sociétés. Dans des situations oligopolistiques ou monopolistiques, les consommateurs en viennent inévitablement à payer plus que leur juste part de la facture. Ils paient également pour leur manque de connaissances réelles, et c'est eux qui en sont blâmés!

Les néo-démocrates croient que seul un assemblage souple de mesures d'encouragement du marché et d'interventions publiques peut donner lieu à une équité globale. Reconnaissant l'asymétrie entre le pouvoir de négociation des consommateurs et celui des institutions financières, et compte tenu de l'applicabilité limitée des théories sur les processus d'auto-ajustement des marchés libres, nous croyons indiqué qu'on nomme un *ombudsman des services financiers, chargé de se pencher sur les problèmes réels des consommateurs*.

Les banques délaissent de plus en plus de leur source habituelle de profits :

Les banques, comme la plupart des entreprises, tirent leurs profits principalement de la vente de leurs «produits». Toutefois, contrairement aux firmes industrielles, elles créent de l'argent à partir de prêts et de dépôts. Historiquement, la marge d'intérêt—la différence entre l'intérêt (le prix) qu'elles imposent sur leurs prêts et l'intérêt (le coût) qu'elles versent sur les dépôts des consommateurs—a constitué pour elles une source importante de recettes nettes. S'il devait constituer la seule source de leurs recettes, cet écart (multiplié par le volume moyen des prêts en cours pendant une période donnée, moins les coûts directs et indirects de leur administration) constituerait leur profit net. Ces derniers temps, la variété des services financiers offerts s'étant quelque peu élargie et leurs «produits» étant devenus plus différenciés, les banques ont trouvé de plus en plus profitable d'imposer directement des frais d'utilisation pour les services en question. Ces frais de service directs ont grimpé en flèche, de sorte qu'une proportion croissante de leurs recettes nettes provient de cette nouvelle source. Les frais de service directs sont donc d'une importance cruciale pour les banques, en particulier en temps de récession. En effet, face à la diminution de leurs recettes découlant du repli de la demande de prêts, les banques canadiennes ont utilisé leur situation oligopolistique dans le marché des services financiers afin de maintenir leurs profits au même niveau.

Ceci s'applique également au secteur des prêts aux consommateurs et des cartes de crédit. Là encore, les banques cherchent à faire leurs profits soit grâce à l'intérêt qu'elles perçoivent sur le crédit au public, soit au moyen de frais d'utilisation directs.

L'analyse économique conventionnelle soutient néanmoins que les taux d'intérêt des cartes de crédit sont assujettis à la discipline du marché et que :

A Les institutions de prêt doivent prévoir une marge d'intérêt plus grande pour les cartes de crédit afin de compenser les pertes et les risques plus grands qui y sont associés.

Rapport minoritaire des néo-démocrates

SUR LES TAUX D'INTÉRÊT DES CARTES DE CRÉDIT

Présenté au Comité permanent de la consommation et des affaires commerciales et de l'administration gouvernementale.

Le 10 juin 1992

Les membres néo-démocrates du Comité permanent de la consommation et des affaires commerciales et de l'administration gouvernementale croient fermement que le Comité n'a cessé d'exercer ces dernières années, sa vigilance à l'égard des taux d'intérêt des cartes de crédit. Pendant tout ce temps, le Comité permanent avait une préoccupation sociale fondamentale : le bien-être du consommateur canadien et sa protection contre les abus. L'une de ses principales responsabilités a consisté à recenser et à étudier les lacunes du marché ainsi qu'à recommander de nouvelles politiques lorsque les forces économiques dominantes nuisaient aux intérêts des consommateurs.

Malheureusement, les membres néo-démocrates croient que, dans son rapport de 1992 sur les cartes de crédit, le Comité ne fait pas de recommandations qui protègent adéquatement les consommateurs contre les marges d'intérêt injustifiées. Les recommandations de 1992 ne sont pas faites dans le même esprit que celles des rapports de 1987 et 1989 du Comité permanent et ne sont en fait que des tiges de papier.

La théorie économique conventionnelle sur la concurrence est inadéquate :

On utilise parfois la théorie économique conventionnelle sur la concurrence pour consacrer l'asymétrie du marché entre les consommateurs et les sociétés. Dans ces cas, l'intégration de l'analyse économique conventionnelle aux politiques publiques est dommageable sur le plan social, car elle ne fait que traduire la rhétorique et les préjugés de groupes d'intérêts commerciaux établis. On a démontré autant comme autant, que les taux d'intérêt des cartes de crédit et les frais de services bancaires au Canada ne sont pas fonction des forces du marché mais de forces oligopolistiques, et que ces dernières sont par nature politiques et ne réagissent donc qu'aux pressions du public. On chante le même refrain depuis des années, et la théorie conventionnelle a très peu d'explications à offrir quant au mécanisme qui préside à la détermination de la marge d'intérêt et, partant, des profits des banques.

L'idée du «consommateur souverain» est un mythe :

Le secteur financier a réussi à tirer parti des grandes innovations technologiques dans le domaine des communications, sans toutefois faire passer tous les avantages aux consommateurs. Il est vrai que les consommateurs ont profité des nombreux nouveaux services et que l'éventail des produits offerts s'est

Demande d'une réponse du gouvernement

Votre Comité demande que le gouvernement dépose une réponse globale au présent rapport, en conformité aux dispositions de l'article 109 du Règlement.

Un exemplaire des procès-verbaux et témoignages pertinents (*fascicules n^{os} 20, 23, 30, 31, 32, 34, 36 et 47 qui comprennent le présent rapport*) est déposé.

Respectueusement soumis,

Le président,

FELIX HOLTSMANN

Organisations ou particuliers	Fascicule	Date
Mike Woeller Vice-président Service de cartes	30	11 février 1992
Chambre des communes : Don Blenkarn, député		
Banque de Montréal : Alan G. McNally Vice-président Service financiers aux particuliers et aux entreprises Derek A. Fry Premier vice-président Services bancaires électroniques Services financiers aux particuliers et aux entreprises	31	12 février 1992
Bureau de la politique de la concurrence : George Addy Sous-directeur principal Enquêtes et recherches Gilles Ménard sous-directeur Enquêtes et recherches civilles)	32	18 février 1992
L'Institut Fraser : Michael Walker Directeur exécutif	34	16 mars 1992
Borrowers' Advocate Ltd. : Larry Whaley président	36	25 mars 1992

ANNEXE IV Liste des témoins

Organisations ou particuliers	Fascicule	Date
Chambre des communes :	20	6 novembre 1991
Garth Turner, député		
Banque Royale du Canada :	20	6 novembre 1991
J.E. Cleghorn		
Président		
et chef de la direction		
W.R. Fithern		
Vice-président principal		
Services aux détenteurs de		
carte et points de vente		
Banque de Montréal :	20	6 novembre 1991
Alan G. McNally		
Vice-président		
Derek A. Fry		
Premier vice-président		
L'association canadienne des consommateurs :	23	20 novembre 1991
Marilyn Lister		
présidente		
David Simpson		
directeur exécutif		
Rosalie Daly Todd		
conseillère juridique		
Banque AMEX du Canada :	23	20 novembre 1991
Morris A. Perlis		
Président et chef de la direction		
Sean McNamara		
Premier vice-président		
et directeur général		
Canada Trust:	30	11 février 1992
Brent Kelman		
Vice-président exécutif		
Service de corporation		

PLAFOND SUR LES TAUX

Enfin, les membres du Comité tiennent à souligner qu'ils continueront d'examiner l'éventualité d'un plafond flottant sur les taux de cartes de crédit au Canada. Dans son rapport de 1989, intitulé *À mon compte : Le consommateur canadien et ses cartes de crédit*, le Comité a recommandé « que jamais l'écart entre le taux des cartes et le taux d'escompte ne dépasse 8 % dans le cas des cartes bancaires et 16,5 % dans le cas des cartes des détaillants ». M. John Rodriguez, membre du Comité à l'époque et encore aujourd'hui, a déposé un projet de loi d'initiative parlementaire qui vise à imposer le plafond en question.

Le Comité tiendra d'autres audiences sur la concurrence, la divulgation et le plafonnement des taux. Il souhaite obtenir le point de vue de consommateurs, d'économistes et d'institutions qui émettent des cartes ou songent à le faire.

Pour de plus amples informations :

Felix Holtmann,
président du comité
Tél: (613) 996-2998

Elizabeth Kingston,
greffière du comité

Tél: (613) 996-1516
Fax: (613) 992-7974

Un comité de la Chambre des communes ajuste son enquête sur les cartes de crédit

news release communiqué

OTTAWA - LE 11 FÉVRIER 1992

Ottawa -- Le Comité permanent de la consommation et des affaires commerciales et de l'administration gouvernementale de la Chambre des communes a décidé de concentrer son enquête sur les taux d'intérêt liés à l'usage des cartes de crédit sur trois points principaux : concurrence accrue, divulgation élargie et plafonnement des taux.

Plusieurs membres du Comité se sont récemment rendus à Washington, D.C., à cette fin. Ils ont pu constater que les Américains étaient tout aussi préoccupés du fait que les taux des cartes de crédit sont demeurés aux mêmes niveaux élevés malgré une baisse marquée des taux d'intérêt à court terme. En outre, les taux les plus élevés sont appliqués par les institutions qui contrôlent la plus grande part du marché. En novembre dernier, le sénateur américain D'Amato a proposé de modifier la loi sur les banques afin de prescrire un plafond sur les taux des cartes de crédit. La publicité dont sa proposition a fait l'objet a attiré l'attention des consommateurs et les a amenés à chercher des taux plus avantageux.

CONCURRENCE ACCRUE

Aux États-Unis, l'arrivée de nouvelles institutions non financières (comme Sears, Ford et AT & T) sur le marché des cartes MasterCard et Visa ainsi que la concurrence plus serrée que livrent avec de meilleurs taux les petites institutions financières, exercent une pression à la baisse sur les taux et frais des cartes de crédit.

Les membres du Comité permanent de la consommation et des affaires commerciales et de l'administration gouvernementale aimeraient voir une évolution semblable au Canada, notamment une concurrence accrue qui favoriserait un assouplissement des conditions liées aux cartes de crédit. Ils envisagent d'examiner tous les obstacles qui nuisent à l'entrée de nouveaux intervenants sur le marché canadien des cartes de crédit, y compris des sociétés non financières, comme Bell Canada, ou qui empêchent des grands détaillants, comme Sears Canada, d'offrir des cartes tout usage.

DIVULGATION ÉLARGIE

En plus de promouvoir une plus grande concurrence, les membres du Comité continueront d'étudier des moyens d'améliorer les méthodes de divulgation. Il convient de signaler à cet égard l'existence de la U.S. Fair Credit and Charge Card Disclosure Act, de 1988, qui prévoit la divulgation uniforme de certains types de renseignements (taux, frais de service, paiements minimums, durée du délai de grâce et méthode de calcul du solde portant intérêt) sur le crédit et les cartes de crédit.

15 h 00 Départ pour la Banque centrale américaine
17 h 00 Départ de la Banque centrale américaine

15 h 30 Banque centrale américaine
Immeuble Eccles
(immeuble le plus ancien)
C Street entre 20th et 21st N.W.
Se présenter au poste de sécurité et
téléphoner à Mme Driggins afin d'être
accompagné
(202) 452-3126

Mot de bienvenue

Mme Barbara Driggins
Administratrice du protocole

Le point de vue de la Banque centrale
américaine sur les taux d'intérêt exigés
pour les cartes de crédit

L'honorable John F. La Ware
Gouverneur

M. Griffith L. Garwood
Directeur, Division des
affaires des consommateurs
et des affaires communautaires
M. Donald L. Kohn
Directeur, Division des
affaires monétaires

M. Glenn B. Canner
Economiste principal,
Section des hypothèques
et des finances des consommateurs,
Division de la recherche
et de la statistique

M. Leonard Chanin
Avocat principal
Division des affaires des
consommateurs et des
sociétés

7 h 15 Départ pour le «Capitol Hill Club»

7 h 45 Executive Room, 4^e étage

Capitol Hill Club
300 First Street, S.E.
(à l'intersection de First
et C Streets, de l'autre côté du métro)
(202) 484-4590

RENCONTRE DU DÉJEUNER

Le point de vue des membres de la minorité

de la Chambre des représentants

Représentant Chalmers F. Wylie

(Républicain - Ohio)

Représentant principal de la minorité

Comité de la Chambre sur les banques,

les finances et les affaires urbaines

M. Anthony Cole

Directeur du personnel

de la minorité - Avocat

9 h 00 Pièce 604, Annexe n° 1 de la Chambre

New Jersey Avenue et C Street

(L'ancien «Congressional Hotel»)

Les questions touchant le plafonnement des

taux d'intérêt exigés pour les cartes de crédit

au sein de la Chambre des représentants

Mme Nancy Alcalde

Sous-directrice du personnel

Sous-comité sur les affaires des

consommateurs et le monnayage

Comité de la Chambre sur les banques

10 h 00 Visite dans les salles du

Sénat et de la Chambre

Avec la permission de :

l'hon. James T. Molloy, portier

Pièce H-154 du Capitol des

Etats-Unis

The Doorkeeper's Office

(202) 225-3505

M. Jim Kolb

Office of the Doorkeeper

U.S. Capitol

10 h 30 Pièce 2253

Immeuble à bureaux de la

Chambre Rayburn

La sagesse du plafonnement des taux d'intérêt

exigés pour les cartes de crédit :

Deux points de vue

M. Robert E. Litan

The Brookings Institution

Auteur d'une nouvelle étude portant sur

cette question en relation avec VISA et

Mastercard

M. Bert Ely

Ely & Company Inc.,

Expert-conseil sur les institutions

financières

12 h 00 Pièce 2253,

Immeuble à bureaux de la

Chambre Rayburn

DÉJEUNER

Points de vue de VISA et de MasterCard sur

le plafonnement des taux d'intérêt

M. L. Richard Fischer

Associé, Morrison & Foerster et

avocat à Washington pour

VISA et MasterCard

13 h 30 Départ pour le «Center for

the Study of Responsive Law»

14 h 00 Centre for the Study of

Responsive Law

1530 P Street N.W.

Washington (D.C.) 20005

(202) 387-8030

Le point de vue du groupe de Ralph Nader

sur le plafonnement des taux d'intérêt exigés

pour les cartes de crédit

M. Khalid Khalid

Multi-national Development Project

M. Jonathan Brown

Essential Information

M. Edmund Mierzwinski

Protecteur du consommateur

U.S. Public Interest Research Group

12 h 00 Pièce S-138

du Capitot des
Etats-Unis

DÉJEUNER

Loi du Sénat américain sur le
plateauement des taux d'intérêt
exigés pour les cartes de crédit

Mme Laura Simone-Unger
Adjointe législative du
sénateur Alfonso D'Amato
(Républicain - New-York)

13 h 30 Départ pour l'immeuble
à bureaux du Sénat Dirkson

(entrée sur Constitution Ave.,
à l'est de First Street)

14 h 00 Pièce SD-548 immeuble Dirkson

Du Comité du Sénat sur les banques, le
logement et les affaires urbaines :

Les perspectives de la minorité sur la Loi
touchant le plateauement des taux
d'intérêt exigés pour les cartes de crédit

M. W. Lamar Smith
Directeur du personnel
républicain et économiste

M. Raymond Natter
Avocat général républicain

M. John G. Walsh
Directeur du personnel républicain
Sous-comité sur les
finances internationales

15 h 00 Pièce SD-534 immeuble Dirkson

Les perspectives de la majorité sur la Loi
touchant le plateauement des taux
d'intérêt exigés pour les cartes de crédit

M. Steven B. Harris
Directeur du personnel
et avocat en chef
Comité du Sénat sur les banques
M. Patrick A. Mulloy
Avocat principal et
conseiller pour les
affaires internationales
Comité du Sénat sur les banques

15 h 40 Départ pour le ministère
américain des Finances
(Entrée sur Fifteenth Street)

16 h 00 Pièce 2127

Ministère des Finances
15th Street et Pennsylvania Ave., N.W.
Se présenter au poste de sécurité et
se diriger vers la pièce 2127.
En cas de problèmes,
téléphoner à Betty Reeves
du bureau de M. Dugan, au
(202) 343-0255

Du ministère américain des Finances :

Le point de vue du ministère des Finances
sur le plateauement des taux d'intérêt
exigés pour les cartes de crédit

M. John C. Dugan
Sous-secrétaire adjoint
Politique relative aux
institutions financières

M. Randal Quarles
Adjoint spécial du Secrétaire
(Legislation bancaire)

Mme Ellen Herr
Economiste financière

17 h 00 Retour à l'hôtel par autobus

SOIRÉE LIBRE

Programme du Comité

Le lundi 3 février		
17 h 00	Départ d'Ottawa par le vol 2054 de U.S. Air	
18 h 20	Arrivée à l'aéroport de Washington - Baltimore Départ par mini-bus vers l'hôtel Dupont Plaza Hotel 1500 New Hampshire Avenue, N.W. Washington (D.C.) 20036 (202) 483-6000	
Le mardi 4 février		
8 h 00	Départ de l'hôtel par autobus vers l'Ambassade	
8 h 30	Salle à manger de l'Ambassadeur Ambassade du Canada 501 Pennsylvania Avenue, N.W. Washington (D.C.) 20001 (202) 682-1740	DÉJEUNER ET BRIEFING Le Canada et les États-Unis : leurs problèmes bilatéraux M. Marc Brault Chef de mission adjoint Ministre (Economie) M. Michael Kerwin Ministre (Affaires politiques) Vue d'ensemble du système bancaire américain M. Alister M.M. Smith Conseiller financier Ambassade du Canada Visite de l'Ambassade dénuée de toute formalité
10 h 30	Salle de conférences	
10 h 35	American Bankers Association 1120 Connecticut Avenue (Connecticut et L. Street) Pièce 5A, 5 ^e étage Washington (D.C.) 20036 (202) 663-5339 (F. Stoner) (202) 663-5436 (L. Hafner)	Mot de bienvenue Mme Lise M. Hafner Représentante à Washington Association des banquiers canadiens Briefing : Histoires législatives et politiques derrière la question du plafonnement des taux d'intérêt M. Floyd Stoner Directeur, Opérations législatives fédérales, American Bankers Association M. Ed Yingling Directeur exécutif, Relations avec les gouvernements, American Bankers Association
11 h 35	Départ pour la colline du Capitole Côté du Sénat, Entrée de la bibliothèque juridique	

Programme du voyage du Comité à Washington (D.C.)

Programme Canado-américain de visites législatives
Loi visant à imposer le plafonnement des taux d'intérêt
exigés pour les cartes de crédit

3 au 5 février 1992
Washington (D.C.)

Comité permanent de la consommation et des affaires commerciales et de l'administration
gouvernementale de la Chambre des communes

M. Felix Holtmann
Parti progressiste conservateur – Manitoba
Président

M. Jim Edwards
Parti progressiste conservateur – Alberta

M. Darryl Gray
Parti progressiste conservateur – Québec

Mme Diane Marleau
Parti libéral – Ontario

M. John Rodriguez
Nouveau Parti démocratique – Ontario

M. Scott Thorkelson
Parti progressiste conservateur – Alberta

Vice-président
Mme Elizabeth Kingston

Greffière
M. Terry Thomas

Agent de recherche
Centre d'échanges interparlementaires

Mme Barbara Reynolds
Directrice

Mme Barbara Marhoefer
Membre associé à Washington

- d) le cas échéant, les frais de transaction imposés pour l'utilisation de la carte;
- e) le délai dans lequel le détenteur doit effectuer le règlement pour éviter de devoir payer une pénalité de retard;
- f) les autres renseignements dont la communication est prescrite par règlement.

Règlements

5. Le gouverneur en conseil peut, par règlement :

- a) déterminer les renseignements visés à l'alinéa 3f);
- b) déterminer les modalités de forme suivant lesquelles la communication de renseignements prévue par la présente loi peut être faite;
- c) déterminer les modalités de temps suivant lesquelles la communication de renseignements prévue par la présente loi peut être faite;
- d) prévoir la communication de renseignements par les émetteurs avant le renouvellement des cartes de crédit;
- e) prévoir des exemptions de l'obligation de communication prévue à l'article 3;
- f) prendre toute autre mesure d'application de la présente loi.

Renvoi en comité

6. Le Comité permanent de la consommation et des affaires commerciales et de l'administration gouvernementale de la Chambre des communes est saisi d'office, pour étude et contrôle, de tout règlement pris sous le régime de la présente loi.

Infractions et peines

7. Tout émetteur de carte de crédit qui contrevient or omet de se conformer à la présente loi ou à ses règlements d'application commet une infraction et encourt, sur déclaration de culpabilité par procédure sommaire, un emprisonnement maximal d'un an ou une amende maximale de dix mille dollars, ou l'une et l'autre de ces peines.

Loi concernant la communication de certains renseignements relatifs aux cartes de crédit

Sa Majesté, sur l'avis et avec le consentement du Sénat et de la Chambre des communes, édicte :

Titre abrégé

1. *Loi sur l'information relative aux cartes de crédit.*

Définitions

2. Les définitions qui suivent s'appliquent à la présente loi.

«carte de crédit»

Désigne notamment les cartes, plaquettes ou coupons délivrés afin de procurer à crédit, sur présentation des fonds, des marchandises, des services ou toute autre chose de valeur.

«émetteur»

Personne qui émet des cartes de crédit.

Demandes ou sollicitations

3. a) Toute demande ou sollicitation d'ouvrir un compte de carte de crédit transmise au public ou insérée dans une publication quelconque—réclame, circulaire, catalogue, magazine ou autre—doit comporter les renseignements visés aux alinéas 4a) à f).
- b) Toute demande ou sollicitation visée à l'alinéa a) doit comporter, bien en vue, la mention des éléments suivants :

- (i) que les renseignements étaient exacts au moment de l'impression de la demande ou de la sollicitation;
- (ii) que les renseignements mentionnés dans la demande ou la sollicitation peuvent avoir changé depuis l'impression de celle-ci;
- (iii) que celui qui présente une demande a avantage à vérifier auprès de l'émetteur si les renseignements mentionnés dans la demande ou la sollicitation ont changé.

Obligation de communication

4. Avant de délivrer une carte de crédit à une personne, l'émetteur doit lui communiquer :
 - a) le taux d'intérêt annuel exigé pour tout crédit obtenu au moyen de la carte;
 - b) le cas échéant, les frais d'adhésion ou droits périodiques exigés pour l'utilisation ou le droit d'utilisation de la carte;
 - c) le cas échéant, les frais minimums imposés pour toute période où un crédit obtenu au moyen de la carte reste impayé;

RECOMMANDATIONS

1. Que le gouvernement dépose à la Chambre des communes un texte de loi sur la communication de renseignements relatifs aux cartes de crédit selon le modèle proposé à l'annexe I.
2. Que le gouvernement commande une étude sur l'Association canadienne des paiements, INTERAC et tout autre système existant ou potentiel de paiements au Canada, en vue de déterminer si la structure du système, et en particulier le réseau des guichets automatiques, crée une entrave quelconque à l'entrée sur le marché d'autres émetteurs de cartes de crédit au Canada.
3. Que le gouvernement commande une étude afin de déterminer s'il existe des obstacles juridiques, structurels ou autres à l'entrée sur le marché d'autres émetteurs de cartes de crédit au Canada.
4. Qu'il n'y ait aucun plafonnement des taux d'intérêt liés à l'utilisation des cartes de crédit au Canada.
5. Que le ministère de la Consommation et des Affaires commerciales ou un autre organisme du gouvernement produise sur une base mensuelle une comparaison exhaustive des taux d'intérêt, des frais et des conditions rattachés à l'utilisation des cartes de crédit.

Les détracteurs des récentes enquêtes parlementaires sur les cartes de crédit soutiennent que les audiences sont un signe d'ingérence gouvernementale. En fait, les audiences et la publicité qui les entourent secondent le fonctionnement du marché. Chose paradoxale, il se pourrait que, en faisant planer la menace d'une réglementation, les enquêtes parlementaires aident le marché à mieux fonctionner. Il semble que ce soit le cas pour le marché de la carte de crédit au Canada.

Les audiences du Comité sont d'ailleurs loin d'être unilatérales. Les émetteurs qui témoignent devant le Comité ont l'occasion de présenter leur version des faits. Mais les défenseurs des consommateurs et les détracteurs des banques sont également invités à donner leur opinion. En outre, les émetteurs doivent répondre aux questions des membres du Comité, lesquels se montrent souvent sceptiques lorsqu'il s'agit d'interpréter le mouvement des taux d'intérêt des cartes de crédit. Autre avantage des enquêtes parlementaires, c'est que la plupart des réunions sont ouvertes au public et que les procès-verbaux sont à la disposition de quiconque veut fouiller une question.

Une réduction de leur taux d'intérêt. Les enquêtes parlementaires assurent également une certaine justice aux émetteurs de cartes de crédit du fait que les audiences publiques leur offrent l'occasion d'expliquer pourquoi leurs taux d'intérêt semblent ne pas être en rapport avec les autres taux d'intérêt et pourquoi, en dépit d'un mouvement à la hausse relativement important de l'écart entre leurs taux d'intérêt et les autres, leurs profits sur les opérations de carte de crédit ne sont pas excessifs. Pendant l'enquête parlementaire de 1987, les banques ont fourni des renseignements utiles sur la tarification, les coûts et la rentabilité de leurs opérations de carte de crédit et ont soutenu que les profits n'étaient pas anormalement élevés, surtout lorsqu'on les étale sur le cycle des affaires. Dans les audiences en cours, les émetteurs soutiennent que ce sont les pertes anormalement élevées sur les mauvaises créances plutôt que les profits élevés qui maintiennent les écarts élevés. Comme il a été dit précédemment, deux des quatre émetteurs qui ont témoigné devant le comité ont enregistré des pertes sur leurs opérations de carte en 1991. S'il est vrai que les profits des banques ont atteint des records en 1991, les cartes de crédit y ont contribué pour relativement peu, peut-être 2 à 3 % des gains nets. Dans toutes les enquêtes sur les cartes de crédit, les émetteurs ont fait remarquer que les exigences en matière de divulgation occasionnent un délai d'environ 60 jours entre l'annonce d'une réduction du taux d'intérêt et son entrée en vigueur, ce qui fait qu'une chute soudaine du loyer de l'argent ne se traduit pas immédiatement par une réduction de leur taux d'intérêt.

Bien que la fréquence des enquêtes parlementaires en déconcertent ou en vexent beaucoup, elles constituent peut-être un bon moyen d'attirer l'attention sur les augmentations des taux des cartes de crédit qui ne semblent pas cadrer avec une augmentation des autres taux. Les consommateurs peuvent ne pas tenir compte des renseignements qui leur sont fournis régulièrement sur les taux de carte de crédit, aussi utiles soient-ils, tant que quelque chose n'attire pas leur attention sur les taux d'intérêt relatifs.

Le mouvement à la hausse des taux des cartes de crédit pendant le printemps de 1989 constituait une réaction décalée à celui des taux d'intérêt à court terme amorcé au début de 1988. Le public a perdu de vue ces décalages lorsque l'écart a fait un bond de plus de 200 points de base, même s'il restait inférieur à la moyenne. En 1987 et en 1991, l'écart a fait un bond de plus de 300 points de base au-dessus de la moyenne. Il en ressort que tout mouvement sensible à la hausse des taux des cartes de crédit qui ne suit pas immédiatement un mouvement à la hausse des autres taux d'intérêt ou que toute augmentation sensible de l'écart entre les taux des cartes de crédit et les autres taux attire l'attention du public.

Dans l'enquête de 1986-1987 et dans l'enquête en cours, les taux d'intérêt à court terme ont baissé notablement alors que les taux d'intérêt des cartes de crédit sont restés élevés et assez stables; entre mars et juillet 1989, le taux d'escompte a diminué de 30 points de base alors que les taux des cartes de crédit ont augmenté d'environ 175 points de base.

enfants. Il est certain que des taux d'intérêt élevés peuvent représenter un fardeau financier, mais ce n'est pas en plafonnant les taux qu'on l'allègera. Une mère célibataire ayant un faible revenu perdrait vraisemblablement sa carte de crédit en cas de plafonnement des taux; sans accès au crédit, elle se trouverait dans une situation insoutenable si son revenu et ses économies ne lui permettent pas d'acheter des combinaisons de neige à ses enfants.

D'autres groupes à faible revenu, les minorités, les jeunes adultes, les immigrants et ceux qui ont moins d'insécurité que la moyenne risquent fort, eux aussi, de perdre leurs cartes de crédit. Comment seront-ils avantagés par des taux d'intérêt plus bas sur des cartes de crédit qu'ils ne possèdent plus? La situation de beaucoup de ceux qui conserveraient leurs cartes de crédit ne s'améliorerait pas non plus. Dans des rapports antérieurs, les conditions des cartes de crédit sans taux d'intérêt changeraient probablement s'il y avait plafonnement des taux. Prenons l'exemple de la carte Préférentiel Plus de la Banque de Montréal pour voir quels pourraient être ces changements. Cette carte, offerte en *option* aux détenteurs de carte de crédit, prévoit des frais annuels de 18 \$ (alors que la carte Master Card ordinaire est offerte gratuitement par la Banque de Montréal) et n'accorde aucune période de grâce (tandis qu'elle est de 21 jours pour la carte Master Card ordinaire). Plus de la moitié des détenteurs de carte paient toujours ou à l'occasion la totalité de leur solde avant la fin du délai de grâce et n'ont ainsi pas de frais d'intérêt à payer sur les nouveaux achats; la plupart de ces détenteurs de carte seront perdants si la loi fixe un plafond qui entraîne la suppression des périodes de grâce et le paiement d'intérêt sur tous les achats.

Il nous reste à examiner les répercussions du plafonnement des taux d'intérêt sur un dernier groupe — ceux qui ont toujours un solde en souffrance sur leurs cartes de crédit et qui conserveront leurs cartes après le plafonnement des taux. Comme on l'a déjà indiqué ci-dessus, le plafond proposé dans le rapport de 1989 aurait fait épargner au consommateur ayant un solde impayé de 1 000 \$ environ 25 à 50 cents par mois; si les frais annuels devaient augmenter de 6 \$ avec l'imposition d'un plafonnement des taux d'intérêt, cette économie serait annulée. Ceux ayant des soldes en souffrance plus élevés pourraient encore y gagner mais, dans l'ensemble, ces consommateurs ont un niveau d'insécurité et un revenu supérieurs à la moyenne — ce ne sont habituellement pas ceux qui ont besoin de protection sur les marchés financiers. En outre, ces détenteurs de carte ont la possibilité de se procurer la carte Préférentiel Plus s'ils veulent une carte à taux flottant.

En somme, l'imposition par la loi d'un plafond sur les taux d'intérêt des cartes de crédit lèserait beaucoup de Canadiens et, en général, favoriserait ceux qui n'ont pas de problème financier. Le plafonnement des taux empêcherait aussi des concurrents éventuels d'accéder au marché des cartes de crédit et risquerait d'éliminer des concurrents actuels. Les bonnes intentions ne suffisent pas; ce n'est pas en plafonnant les taux d'intérêt qu'on aidera le consommateur canadien moyen, mais en l'informant mieux des choix qui lui sont offerts sur le marché des cartes de crédit, notamment grâce aux modalités de divulgation prévues dans le projet de loi figurant à l'annexe I.

LE DOSSIER TOUJOURS ACTIF DES CARTES DE CRÉDIT AU CANADA

Pour certains membres du Comité permanent de la consommation et des affaires commerciales et de l'administration gouvernementale, c'est la deuxième fois qu'ils se penchent sur les cartes de crédit. Certains organismes qui ont témoigné devant le comité cette fois-ci ont participé à au moins une des deux enquêtes parlementaires précédentes. Plusieurs fois pendant l'enquête en cours, on a demandé pourquoi il fallait revoir la question à peu près tous les deux ans.

Bien que les deux enquêtes précédentes aient abordé plusieurs aspects du marché de la carte de crédit (par exemple, l'utilisation des cartes dans le télémarketing ou comme moyen d'identification lorsqu'on fait une réservation d'hôtel), elles ont porté surtout sur les taux d'intérêt relativement élevés

Quand le Comité des finances a examiné la question des cartes de crédit en 1987, un membre du Comité avait manifesté son indignation devant le fait que des taux d'intérêt élevés sur les cartes de crédit s'appliquaient à la mère cellophane utilisant sa carte pour acheter des vêtements d'hiver à ses

2. Arguments contre le plafonnement des taux d'intérêt

Pendant son séjour à Washington, le Comité a entendu dire que le plafonnement proposé des taux d'intérêt des cartes de crédit priverait de leur carte 10 à 30 % des titulaires. Les émetteurs qui ont témoigné devant le Comité à Ottawa ont convenu qu'un plafonnement entraînerait un resserrement du crédit, mais n'ont pas essayé d'en quantifier l'ampleur. Les représentants des deux grandes banques qui ont témoigné devant le Comité ont affirmé qu'ils rejettent actuellement environ un tiers des demandes. Dans un discours récent, le président de la Banque Toronto-Dominion a déclaré que, s'il y avait plafonnement, sa banque modifierait ses critères d'acceptation des titulaires et que le taux de rejet des demandes, qui se situe actuellement à environ 30 %, pourrait passer à 50 ou 55 %. Aux États-Unis, la *Simmons First National Bank*, qui offre un des taux les moins élevés sur sa carte de crédit, rejette environ 70 % des demandes.

Un resserrement de l'offre de crédit aurait de graves répercussions macro-économiques et micro-économiques. Aux États-Unis, sous le président Carter, une restriction volontaire de l'utilisation des cartes de crédit a déclenché une grave récession. Ce sont les petits revenus qui pâtiraient le plus d'une réduction des cartes de crédit. Le resserrement des conditions d'obtention d'une carte frapperait durement et les jeunes adultes et les groupes minoritaires.

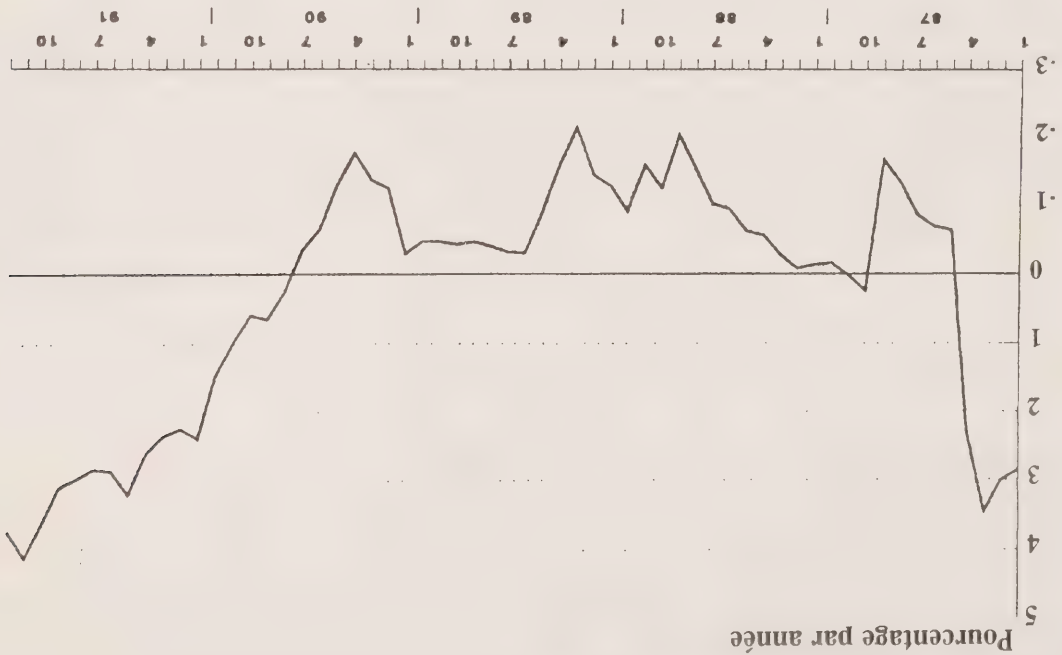
Lorsqu'il a témoigné devant le Comité, M. Michael Walker de l'Institut Fraser a fait remarquer que le plafond flottant, qui semble suivre les forces du marché mieux que le plafond fixe, comporte en fait un plafond fixe sur les frais autres que d'intérêts des émetteurs de carte de crédit. Ces frais peuvent compter pour 50 % de l'ensemble, ce qui n'est pas rien. Il incombe à ceux qui préconisent le plafonnement fixe ou flottant des taux des cartes de crédit d'expliquer comment on éviterait les problèmes inhérents au plafonnement des prix ou pourquoi ces problèmes sont de moindre conséquence sur le marché de la carte de crédit.

Tandis que le Comité se penchait sur les taux d'intérêt des cartes de crédit, la Banque de Montréal a lancé sa carte Prime Plus, qui est une carte MasterCard sans période de grâce assortie de frais annuels de 18 \$ et d'un taux qui se situe à 5,5 points de pourcentage au-dessus du taux préférentiel (comme celui de la Banque de Montréal était, à la fin de mars 1992, de 7,75 %, le taux d'intérêt aurait été de 13,25 % ou de 4,75 points de pourcentage au-dessus de la MasterCard ordinaire sans frais). Certains soutiennent que la carte Prime Plus montre qu'un plafond flottant ne nuirait pas aux émetteurs de cartes. Lors de son deuxième témoignage devant le Comité, le vice-président de la Banque de Montréal a soutenu, au contraire, qu'un plafond général légitimerait l'innovation sur le marché de la carte de crédit et aurait les effets négatifs dont il est fait état dans les deux rapports précédents du Comité.

Bien entendu, la marge de 7 ou 8 points de pourcentage au-dessus du taux d'escompte n'a rien de sacré. Dans un monde de taux d'intérêt fluctuants, le plafond flottant peut sembler préférable au plafond fixe, mais le taux de base et la marge du plafond flottant sont affaire de choix. Un problème inhérent à toute forme de plafonnement, c'est que les décideurs n'ont pas les renseignements nécessaires pour fixer le plafond de façon efficace (de manière à éliminer les profits «excessifs» tout en maintenant la concurrence). Si le plafond est plus restrictif, les émetteurs de cartes réagiront comme il est indiqué dans les deux rapports précédents du Comité, c'est-à-dire qu'ils vont restreindre l'offre de cartes de crédit, modifier la nature des services (en réduisant la période de grâce ou en supprimant certains atouts) et augmenter les frais autres que d'intérêts. En outre, le plafonnement restreindrait l'accès au marché de la carte de crédit.

Graphique 4

Écart entre le taux VISA et le taux d'escompte plus 8 %



À plus long terme, le plafond flottant proposé aurait économisé au consommateur un peu plus. De mars 1973 à décembre 1991, le système en place s'est situé en moyenne à 0,6 points de pourcentage au-dessus du système à plafond flottant. Le consommateur ayant un solde de 1 000 \$ aurait donc économisé 50 cents par mois en intérêts. La série plus longue pourrait être ajustée, ce qui permettrait, par exemple, de supprimer la fluctuation de très grande amplitude enregistrée entre octobre 1980 et juin 1983, mais les résultats seraient les mêmes. En moyenne, le système en place se rapproche du système recommandé par le Comité en 1989.

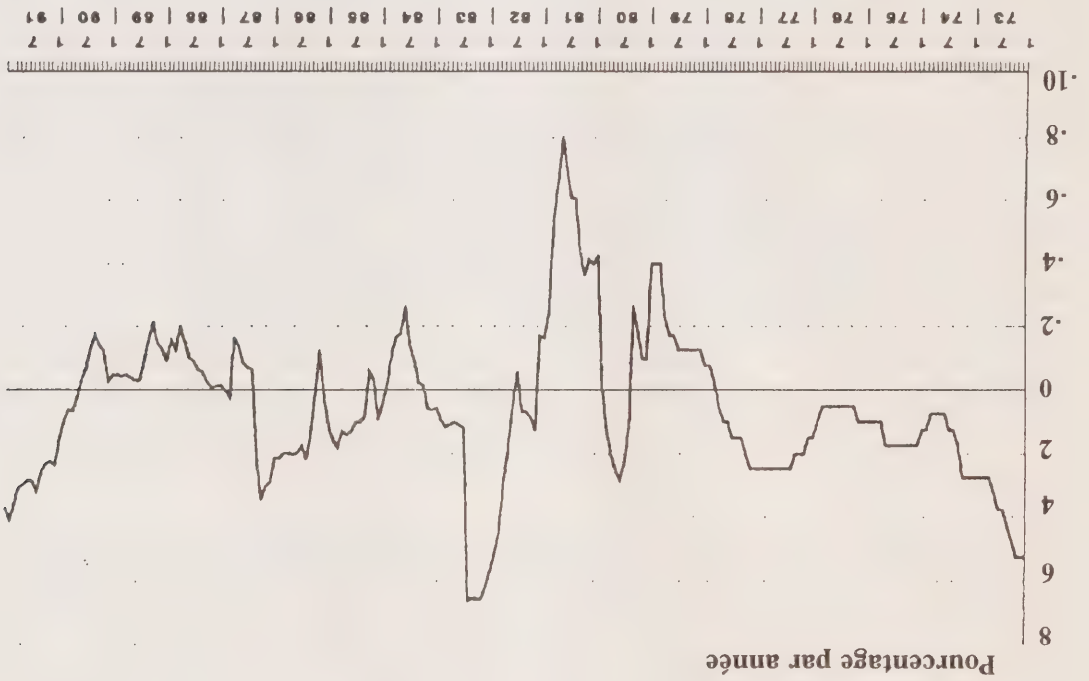
Le montant de 1 000 \$ n'est pas pris au hasard. Lorsqu'il a témoigné devant le Comité en novembre 1991, le président de la Banque Royale a déclaré que «cet automne, le solde moyen en souffrance (des cartes émises par la Banque Royale) s'élevait presque exactement à 1 000 \$». Pendant la même audience, le vice-président de la Banque de Montréal a fixé ce solde à 800 \$. L'un et l'autre chiffrage ont probablement augmenté depuis 1987 et sûrement augmenté depuis 1973. C'est dire que le choix du montant de 1 000 \$ n'a pas pour effet de sous-évaluer les conséquences possibles du plafonnement sur le titulaire de carte moyen.

Lors de son récent témoignage devant le Comité, le représentant de l'Association des consommateurs du Canada a parlé de la formule de plafonnement qu'on propose d'adopter aux États-Unis au lieu de celle proposée au Canada en 1989. La proposition américaine prévoit un plafond flottant de 4 points de pourcentage au-dessus du taux de pénalité sur les arriérés de l'*Internal Revenue Service* (IRS). Elle semble beaucoup plus restrictive que la proposition canadienne, mais elle ne l'est pas. C'est que le taux de pénalité de l'IRS comprend une marge de 3 points de pourcentage au-dessus d'un taux de base (le taux moyen sur les obligations du gouvernement américain à trois ans ou moins), ce qui fait que la marge est en fait de 7 points de pourcentage au-dessus du taux à court terme. En outre, ce taux à court terme est probablement plus élevé que le taux des bons du Trésor américains à 3 mois parce que les taux ont tendance à augmenter à mesure que la durée à l'échéance augmente.

Le graphique 3 compare l'écart entre le taux de la carte Visa et le taux d'escompte plus 8 points de pourcentage, la marge que propose le Comité comme plafond flottant. Si ce plafond était en vigueur depuis 1973 et s'il était restrictif (de manière que le plafond serve également de plancher), l'écart entre le taux de la carte de crédit et le taux d'escompte plus 8 points de pourcentage prendrait la forme d'une ligne horizontale à 0 %. Or, il oscille des deux côtés de ce taux hypothétique, ce qui montre que les taux des cartes de crédit sont plus stables que le taux d'escompte.

Graphique 3

Ecart entre le taux VISA et le taux d'escompte plus 8 %



Le graphique 4 fait état des mêmes écarts que le graphique 3, mais pour la seule période de janvier 1987 à décembre 1991. L'écart moyen est alors de 8,3 points de pourcentage. Là encore, le taux de la carte de crédit est plus stable que le taux d'escompte (ou le taux des bons du Trésor à 3 mois), ce qui fait que le cycle du taux d'escompte se répercute dans l'écart. En moyenne, donc, le système en place ne dépassait que de 0,3 % le système comportant un plafond flottant fixé au taux d'escompte plus 8 points de pourcentage. Si le plafond avait été en vigueur depuis janvier 1987, le consommateur ayant un solde de 1 000 \$ portant intérêt aurait économisé 3 \$ par an ou 25 cents par mois.

Les membres du Comité souhaitent permettre aux consommateurs de regarder à droite et à gauche afin d'obtenir des cartes de crédit aux meilleures conditions possibles. Il en coûtera pour ce faire beaucoup moins d'efforts aux consommateurs si l'on oblige les distributeurs de cartes à fournir certains renseignements de base sur les conditions afférentes à leurs cartes de crédit. En conséquence, le Comité a joint au présent rapport (voir l'annexe I) un avant-projet de loi prévoyant la divulgation uniforme des conditions afférentes aux cartes de crédit. Les membres du Comité veulent s'assurer que la loi éventuelle sera suffisamment flexible pour tenir compte de tous les changements possibles touchant la fixation des prix dans un système de paiement en évolution. L'avant-projet de loi prévoit donc l'énunciation de certaines des conditions qui devront être divulguées dans des règlements d'exécution pouvant faire assez facilement l'objet d'additions ou de modifications.

C. Les conséquences possibles du plafonnement des taux d'intérêt

I. Contexte

Le graphique 1 ci-dessus montre les fluctuations depuis 1973 du taux de trois grandes cartes de crédit par rapport au taux d'escompte. Avant 1987, les taux des cartes de crédit ne fluctuaient guère; sur la période à l'étude, ils n'ont pas changé aussi souvent que le taux d'escompte qui, depuis mars 1980, est fixé à 25 points de base au-dessus du taux d'adjudication des bons du Trésor à 3 mois (avant mars 1980, le taux d'escompte était fixé par la Banque du Canada, mais même alors il suivait en gros les taux d'intérêt à court terme). Comme il a été dit, le comportement de ceux qui fixent les taux des cartes de crédit bancaires a changé depuis que le Parlement s'est penché pour la première fois sur la question à la fin de 1986.

l'entrée. Les éventuels nouveaux estiment que le système devrait être traité comme un service public et que le coût devrait être fixé en conséquence. Les grandes banques assimilent les partisans d'un tel argument aux personnes qui voudraient acheter une part d'un billet de loterie gagnant après le tirage. Le Comité ne peut déterminer quel serait le prix le plus juste, mais il constate que la question est importante pour le système des cartes de crédit et qu'elle prendra encore davantage d'importance à mesure que le système des cartes de débit prendra de l'ampleur.

Un banquier qui a comparu devant le Comité a signalé que «des sociétés commerciales ont pu exploiter au Canada des sociétés de fiducie à titre de filiales.» Par exemple, Bell Canada est propriétaire du Montréal Trust qui offre la carte Visa. Le témoin est ensuite passé à la question d'une concurrence possible de la part d'établissements non financiers et il a avancé la conclusion suivante : «La raison pour laquelle de nouveaux émetteurs importants n'ont pas fait leur entrée sur le marché canadien nous apparaît assez évidente : la nature fortement concurrentielle du marché des cartes de crédit et la structure tarifaire des produits constituent des barrières efficaces. En clair, ce marché n'offre pas un potentiel de profit suffisant pour attirer de nouveaux émetteurs d'envergure.»

B. Divuligation et concurrence

Il est essentiel au bon fonctionnement du marché que les consommateurs soient renseignés sur les prix relatifs. S'ils ne sont pas au courant des cartes de crédit moins chères, ils n'en changeront pas, et rien n'incitera les émetteurs à aligner leurs conditions sur les meilleures qu'offre l'industrie. Il n'est donc pas étonnant qu'il soit beaucoup question de divulgation dans les deux rapports parlementaires précédents sur les cartes de crédit.

Dans le rapport de 1989, le Comité permanent de la consommation et des affaires commerciales et de l'administration gouvernementale examine quelques-unes des améliorations apportées aux modalités de divulgation à la suite du rapport du Comité des finances. Parmi ces améliorations, il y a le rapport trimestriel, *Coûts d'utilisation des cartes de crédit*, que publie depuis la fin de 1987 le ministère des Consommateurs et des Sociétés et le dépliant du même ministère, *Conseils sur le choix d'une carte de crédit*, le *Document de travail sur les frais relatifs à l'utilisation des cartes de crédit* publié en avril 1988 par le Groupe d'étude fédéral-provincial-territorial sur la divulgation du coût du crédit; et la brochure de l'Association des banquiers canadiens, *Comment réduire au minimum les frais d'intérêt de votre carte de crédit bancaire*, que les banques à charte ont remise à plus de 11 millions de titulaires de cartes.

Le rapport de 1989 louangeait les efforts consentis en vue d'augmenter chez les consommateurs la compréhension des cartes de crédit, mais il soulignait qu'il était encore possible de fournir aux consommateurs de meilleures informations comparatives en ce qui touche les conditions afférentes aux diverses cartes de crédit. Le Comité recommandait une divulgation uniforme donnant aux consommateurs le moyen de comparer les taux d'intérêt et les autres conditions se rapportant à l'ensemble des cartes de crédit. À titre d'exemples, on avait joint au rapport des copies du tableau de Schumer des États-Unis ainsi qu'un prospectus publicitaire diffusé par Canada Trust relativement à ses cartes de crédit.

Depuis que ce rapport a été déposé, Canada Trust a procédé à la restructuration de ses offres de cartes de crédit et a modifié en conséquence son prospectus. Celui-ci, notamment, n'indique plus les taux d'intérêt s'appliquant aux cartes de crédit de Canada Trust. Il affirme plutôt que Canada Trust offre des taux qui comptent parmi les plus faibles au Canada, et il invite les lecteurs à s'informer pour en savoir plus. Il s'agit malheureusement d'une régression en ce qui touche la divulgation: les consommateurs doivent maintenant faire un effort supplémentaire pour connaître les taux d'intérêt en vigueur pour les cartes de crédit de Canada Trust, outre celui qu'ils doivent déployer pour connaître les taux s'appliquant aux cartes de crédit d'autres institutions.

être au courant des innovations ou des changements de prix — la question de la divulgation sera examinée plus loin — et ils doivent juger qu'il vaut la peine de changer d'une institution émettrice à une autre.

2. Y a-t-il des entraves à l'entrée sur le marché des cartes de crédit?

Il existe deux grandes catégories d'entraves à l'entrée : celles qui sont imposées par les gouvernements et celles qui viennent de l'industrie. On trouve dans la première catégorie les tarifs douaniers et les mesures non tarifaires qui empêchent l'entrée au Canada; les obstacles au commerce interprovincial; les règlements pris par tous les niveaux de gouvernement. La deuxième catégorie regroupe les économies d'échelle, les différences des facteurs de production (dans le sens le plus large) et tout autre élément qui augmenterait le coût des opérations des nouveaux dans une industrie par rapport aux coûts supportés par les entreprises en place.

Le Comité voulait savoir en particulier si des règlements empêchent l'entrée des institutions non financières sur le marché des cartes de crédit au Canada. En effet, si Sears et AT&T sont devenus d'importants émetteurs de cartes à usage multiple aux États-Unis, pourquoi n'en n'est-il pas de même au Canada pour Sears Canada et Bell Canada?

Lorsqu'on lui a demandé lors de son témoignage devant le Comité si des barrières à l'entrée empêchaient les entreprises non financières d'entrer sur le marché des cartes à usage multiple au Canada, le sous-directeur principal du Bureau de la politique de concurrence a répondu : « Pour ce qui est des barrières à l'entrée dans le commerce des cartes de crédit, à ce que je sache, il n'existe aucune barrière internationale, aucune barrière interprovinciale, aucune barrière réglementaire qui empêche les compagnies non financières de s'y lancer. »

Comme nous l'avons déjà souligné, les barrières réglementaires ne sont pas les seules qui font obstacle à l'entrée. Durant les audiences du Comité, il a été question du fait qu'INTERAC empêchait peut-être les petites entreprises d'avoir accès au réseau des guichets automatiques (GA). Dépourvue du service d'avance de fonds qu'offrent Visa et MasterCard, qui représente un peu plus de 8 % de leur volume net en dollars, une autre carte à usage multiple ne comporte qu'un intérêt limité. Or, les supposés obstacles qu'élèverait INTERAC prennent la forme de frais élevés pour l'utilisation du réseau des GA. Mais des frais élevés en eux-mêmes ne sont pas le signe d'un comportement anti-concurrentiel, bien que le représentant du Bureau de la politique de concurrence ait admis que l'accès aux guichets automatiques peut effectivement constituer une entrave limitant l'accès au marché. »

Le président de la Banque Amex du Canada a parlé de la nécessité d'assurer un accès compétitif aux autoroutes électroniques qui sont en train de définir le système des paiements en pleine évolution et du rôle que doit jouer l'Association canadienne des paiements pour assurer un accès égal. Il a formulé quelques critiques au sujet de la façon dont le système évolue :

Ce qui est préoccupant quand on examine l'évolution des cinq dernières années, et ce qui l'est encore plus quand on se tourne vers l'avenir, c'est qu'un autre groupe, appelé Interac, est à de nombreux égards en train de prendre contrôle de ce secteur et de prendre des décisions sur la forme de cette autoroute électronique, c'est-à-dire sur qui y aura accès et sur le prix que devront payer les organisations qui ne sont pas des banques de l'Annexe I pour y avoir accès, prix qui sera beaucoup plus élevé que celui imposé aux banques.

Ce sont les grandes banques qui ont mis au point le système INTERAC, avançant les fonds pour financer un système dont elles ne pouvaient être certaines quel serait le rendement. Aujourd'hui, il est évident que le système a connu un franc succès. Or, il n'est pas facile de déterminer ce que doit coûter

Le représentant du Bureau de la politique de concurrence a signalé que la «concurrence imparfaite n'est pas un délit ou une pratique examinable» au terme de la Loi sur la concurrence. Il a également signalé que la similitude des taux fixés par les émetteurs de cartes de crédit n'était pas, en soi, un signe de collusion; il a même fait remarquer que le grand nombre d'émetteurs de cartes et la vaste gamme de produits (diverses cartes assorties de conditions variées) étaient indicatifs d'un marché apparemment compétitif.

De toute évidence, le fonctionnement du marché des cartes de crédit constitue un motif récurrent d'insatisfaction puisque c'est la troisième fois depuis le milieu des années 1980 qu'un comité parlementaire se penche sur les taux d'intérêt élevés et pratiquement immuables des cartes de crédit. Même s'il n'y a aucune infraction réelle à la loi, on a nettement l'impression que le marché des cartes de crédit est imparfait, et les membres du Comité veulent découvrir pourquoi il en est ainsi et comment la compétitivité peut être améliorée. L'enquête a porté principalement sur trois questions : les entraves possibles à l'entrée sur le marché des cartes de crédit, une meilleure divulgation afin de maximiser la compétitivité et le rôle éventuel des taux d'intérêt plafonds afin d'améliorer le fonctionnement du marché des cartes de crédit. (On traite de ces questions dans l'annexe n° III du communiqué du Comité.)

A. Entraves à l'entrée sur le marché

1. L'importance de l'entrée

C'est grâce à la compétition qu'un marché non réglementé produit des bénéfices. Les concurrents, réels et éventuels, doivent s'efforcer de produire et de vendre ce que veulent les consommateurs. Si le marché est sain, la concurrence réduit le prix des articles, le ramenant au coût de la dernière unité vendue (ce que l'on appelle le coût marginal qui prévoit un rendement normal permettant tout juste aux entreprises productrices de fonctionner). Il est essentiel pour l'efficacité du marché que l'entrée soit libre d'entraves; aucune entreprise et aucun regroupement de compagnies dans l'industrie ne peut mettre au point un produit et en fixer le prix au-dessus du coût (de façon à retirer des bénéfices excessifs) si d'autres entreprises peuvent entrer sur le marché et offrir un produit semblable à prix inférieur.

En théorie, la situation sur le marché se régularise rapidement et complètement. Dans la pratique toutefois, il faut parfois attendre un certain temps avant que les nouveaux arrivants se fassent une place, et les entreprises en place peuvent réussir à retenir une certaine part du marché et à réaliser des bénéfices au-dessus de la moyenne. Fort de la loyauté dont on fait preuve à son égard, un émetteur de cartes pourrait même continuer à exiger des prix plus élevés que ceux d'un nouvel arrivant sans perdre de clients à ce dernier. Il ne convient pas cependant de trop insister sur la question.

Le terme «loyauté» évoque souvent l'image d'une fidélité aveugle plutôt que celle du calcul rationnel qui assurerait le bon fonctionnement du marché. En fait, la loyauté dont font preuve les utilisateurs de cartes à l'égard des institutions financières émettrices peut s'avérer tout à fait rationnelle. Comme l'a souligné le Comité des finances en 1987, la loyauté à l'égard des grandes banques est peut-être attribuable à la sécurité qu'offrent ces dernières et au fait qu'on ait confiance qu'elles finiront par emboîter le pas si les autres émetteurs amorcent un mouvement à la baisse sur le plan des frais de cartes.

Si la sécurité relative des grandes banques subit des changements ou si celles-ci ne se montrent pas aussi innovatrices que les institutions plus petites ou plus récentes en ce qui concerne les prix ou d'autres aspects, les clients chercheront ailleurs. Évidemment, les consommateurs doivent pour cela

Plusieurs autres témoins ont affirmé que M. Ausubel avait tort et que le marché est en fait compétitif. Les gens supposent, à tort, que les taux relativement élevés et indifférents des cartes de crédit sont un signe de l'absence de compétitivité; en fait, ils sont attribuables aux particularités du marché des cartes de crédit : la proportion élevée des frais autres que d'intérêts liés aux prêts consentis par le biais des cartes de crédit et le risque élevé et variable qui caractérise le marché des cartes de crédit. Robert E. Litan, dans l'ouvrage cité, et M. Michael Walker, lors de son témoignage devant le Comité, ont souligné l'importance du facteur du risque lorsqu'il s'agit d'expliquer les profits dont bénéficient les émetteurs de cartes américains.

Dans une étude récente de la Banque fédérale de réserve de San Francisco, un modèle complexe (soit le modèle Black-Scholes d'évaluation des biens à risque) est utilisé pour révéler toutes les particularités du marché des cartes de crédit (Randall J. Pozdena, «Solving the Mystery of High Credit Card Rates», *FRRBSF Weekly Letter*, le 29 novembre 1991, numéro 91-42). L'auteur offre la conclusion suivante : «Il ressort de l'analyse qu'il n'est pas nécessaire de parler d'irrationalité (comme le fait Ausubel). On constate plutôt que les taux élevés et indifférents des cartes de crédit s'expliquent par le coût des prêts à risque consentis dans un contexte moral instable et par le coût élevé des garanties et des services.»

Le présent rapport ne peut régler la question de la compétitivité du marché des cartes de crédit aux États-Unis. Toutefois, avant d'examiner la compétitivité de ce marché au Canada, il pourrait être utile de souligner quelques différences qui caractérisent le secteur des cartes de crédit sur les deux marchés nationaux.

Principale différence, les taux d'intérêt des cartes de crédit sont relativement plus élevés aux États-Unis qu'au Canada. Le terme «relativement» est important. En effet, dans l'absolu, les taux des cartes de crédit sont plus élevés au Canada; par exemple, à la fin de 1991, le taux moyen pour les cartes de crédit de base émises par les six principales banques canadiennes était de 19,54 %, alors que le taux moyen aux États-Unis était de 18,19 %. Toutefois, les taux d'intérêt à court terme étaient beaucoup plus bas aux États-Unis, de sorte que l'écart entre ces derniers et les taux des cartes de crédit était en fait beaucoup plus élevé aux États-Unis qu'au Canada. Si l'on compare le taux moyen des cartes de crédit et le taux d'intérêt des bons du Trésor pour une période de trois mois, l'écart comptait 153 points de base de plus aux États-Unis. Du début de 1987 jusqu'à la fin de 1991, la différence moyenne entre les écarts atteignait 248 points de base, et l'écart était toujours plus important aux États-Unis.

Comme nous l'avons déjà souligné, les frais (annuels et autres) liés aux cartes de crédit sont plus élevés aux États-Unis qu'au Canada. Le solde impayé moyen est environ deux fois plus important aux États-Unis qu'au Canada; par conséquent, les frais généraux moyens sont plus faibles (par rapport au solde impayé) aux États-Unis. Les taux d'intérêt relativement élevés, les frais élevés et les coûts moyens inférieurs sont autant de facteurs qui font que le secteur des cartes est relativement plus payant aux États-Unis qu'au Canada. Un facteur important contribue à réduire la rentabilité relative du secteur des cartes de crédit aux États-Unis : il s'agit des pertes plus élevées enregistrées sur les prêts. On estime que ces pertes sont deux fois plus élevées en proportion des soldes impayés aux États-Unis qu'au Canada.

COMPÉTITIVITÉ SUR LE MARCHÉ CANADIEN DES CARTES DE CRÉDIT

Au cours des audiences, le vice-président du Comité a insisté sur la différence entre les préoccupations possibles du Comité et le mandat du Bureau de la politique de concurrence :

En fait, notre comité cherche à établir quelle est l'importance de la concurrence dans le secteur des cartes de crédit. Si j'ai bien compris, vous cherchez surtout à établir s'il y a eu complot ou collusion. Ce n'est pas tant cette question qui nous intéresse mais plutôt la concurrence comme telle.

Aucune des autres catégories de prêts bancaires signalées dans les données tirées de l'analyse fonctionnelle n'est caractérisée par une aussi grande volatilité. Les variations d'une année à l'autre observées dans les recettes venant des cartes de crédit reflètent les changements survenus dans une grande variété de facteurs, notamment la réglementation imposée par les États sur les taux d'intérêt, le coût du loyer de l'argent, les dépenses de marketing, les pertes radiées, le volume des rabais accordés par les marchands ainsi que la façon dont le consommateur assure la gestion et l'utilisation de ses comptes.

Le Tableau 3 est tiré du deuxième rapport de la Banque fédérale de réserve. Comme il est dit dans les conclusions de ce rapport : «En dépit des augmentations récentes des prêts en défaut et de l'intensification de la concurrence dans l'industrie, les opérations des cartes de crédit continuent d'être un secteur extrêmement performant de l'activité bancaire.» Comme cadre de référence, la Banque de Montréal et la Banque Royale seraient placées, d'après les opérations relatives à leurs cartes de crédit, dans la catégorie des «grandes banques» dans le tableau, tandis que la Trust Canada serait placée dans la catégorie des «petites banques».

Tableau 3

Gains nets avant impôt des banques américaines émettrices de cartes de crédit, 1986-1990 (1)

En pourcentage		
Année	Grandes banques (2)	Petites banques (3)
1986	3,67	n.a.
1987	3,35	n.a.
1988	3,04	1,66
1989	3,21	1,76
1990	3,69	3,45
(1) Gains nets avant impôt exprimés en pourcentage des prêts impayés ajustés en fonction des ventes de biens titrisés. Dérivés d'une moyenne pondérée des gains de chaque banque; les coefficients de pondération sont obtenus en rajustant le volume des prêts impayés en fonction des ventes de biens titrisés.		
(2) Banques émettrices de cartes de crédit dont l'actif dépasse un milliard de dollars. Les données de 1988 correspondent à douze banques et celles de 1989 et 1990 correspondent à treize banques.		
(3) Banques émettrices de cartes de crédit dont l'actif se situe entre 200 millions et un milliard de dollars. Les données de 1988 correspondent à dix banques et celles de 1989 et 1990 correspondent à douze banques.		
s.o. nombre insuffisant de banques.		

Source : Conseil des gouverneurs, Système fédéral de réserve. Les données sont tirées du «Report of Condition and Income» («call report» ou rapport officiel), données par trimestre, 1986-1990.

Les données provenant du rapport officiel sont probablement plus exactes que celles de l'analyse des coûts fonctionnels (Functional Cost Analysis). Il ressort des données du rapport officiel, présentées au tableau 3, que les cartes de crédit constituent une importante source de profits pour les banques américaines. Est-ce que les importants profits marqués sont le signe de l'existence, bien qu'il n'y paraisse pas, d'un marché où la concurrence est imparfaite? Dans son article, M. Ausubel semble répondre par l'affirmative à cette question et il avance que si les émetteurs de cartes ne se font pas concurrence en réduisant les taux d'intérêt, c'est à cause du comportement apparemment irrationnel de la part de certains titulaires de cartes.

d'en mentionner tous les autres éléments, c'est-à-dire et les avantages et les inconvénients. Par exemple, l'émetteur qui impose un taux d'intérêt relativement bas, disons de 12 %, ainsi que des frais annuels de 100 \$, n'a pas le droit de faire de la publicité pour le taux d'intérêt de 12 % sans mentionner les frais annuels de 100 \$ ainsi que toutes les autres modalités indiquées dans le Tableau Schumer. Toutefois, il convient de noter que si, dans sa publicité, l'émetteur fait allusion au faible taux d'intérêt de sa carte, sans fournir plus de précisions, il n'est alors pas tenu de divulguer toutes les conditions — dans un tel cas, la description qualitative ne déclenche pas l'obligation de divulguer de façon uniforme tous les renseignements. L'émetteur de la carte pourrait tout aussi bien rester dans le vague en utilisant des expressions du genre : « pas de frais annuels », « pas de frais de transaction », etc., sans être tenu de procéder à une divulgation complète.

D. La rentabilité des cartes de crédit aux États-Unis

L'article 8 du *Fair Credit and Charge Card Disclosure Act of 1988*, exige que la Banque fédérale de réserve remette au Congrès un rapport annuel concernant les effets de la loi sur la rentabilité des opérations des cartes de crédit des institutions dépositaires. Jusqu'ici, il y a eu deux rapports (août 1990 et septembre 1991). Dans le premier rapport, on a discuté des moyens théoriques en vertu desquels la loi pourrait influencer sur la rentabilité; ces moyens comprennent les effets directs et indirects sur les coûts et les recettes des opérations relatives aux cartes de crédit, le seul effet direct consiste en une légère augmentation des coûts. Les effets indirects proviennent de la diminution des coûts de recherche pour le consommateur; grâce à la loi, le consommateur peut plus facilement — c'est-à-dire en termes de temps, d'effort et d'argent — comparer les prix pour déterminer la carte la moins coûteuse. Si les consommateurs choisissent les cartes les moins coûteuses, une pression à la baisse sera exercée sur les coûts des cartes, et partant, sur la rentabilité des opérations relatives aux cartes. Toutefois, la Banque fédérale de réserve n'a pas été en mesure de quantifier les effets indirects de la loi, étant donné que ces effets sont généralement moyés par d'autres facteurs tels que les fluctuations du coût de loyer de l'argent, les progrès technologiques et les changements touchant la quantité de pertes, relatives aux cartes de crédit, qu'il faudra radier.

Comme c'est la cas au Canada, la Banque fédérale de réserve fait face à des restrictions en matière de données lorsqu'elle essaie d'évaluer la rentabilité des cartes de crédit. La Banque fédérale de réserve utilise deux sources : l'analyse fonctionnelle et le *Report of Condition and Income*, un rapport officiel appelé « call report ». Aucune de ces deux sources n'est idéale; les données de l'analyse fonctionnelle, basées sur une enquête annuelle et volontaire des institutions financières, ne contiennent aucune information en provenance des principaux émetteurs de cartes de crédit; les données du rapport officiel (call report) viennent d'une analyse chronologique restreinte, de sorte qu'elles n'embrassent pas le cycle de rentabilité que l'on trouve dans les données tirées de l'analyse fonctionnelle (et dans les données provenant des analyses canadiennes restreintes).

En utilisant les données de l'analyse fonctionnelle, le premier rapport de la Banque fédérale de réserve a constaté que la rentabilité moyenne des opérations relatives aux cartes bancaires, au cours de la période allant de 1974 à 1988, était inférieure à celle des autres types de crédits bancaires. À titre de pourcentage du volume des prêts, la rentabilité moyenne des cartes s'établissait à 2,20 % contre 2,28 % pour les prêts immobiliers, 2,60 % pour les prêts commerciaux et autres et 2,41 % pour les prêts à tempérament. En outre, la rentabilité des cartes de crédit était plus volatile que celle des autres types de prêts. Comme le rapport l'indique :

Le coût du loyer de l'argent a connu un mouvement à la hausse de 1985 à 1990, et ce mouvement des taux d'intérêt a réduit un peu la pression exercée sur les émetteurs de cartes de crédit qui, d'une façon générale, n'ont pas considérablement baissé leurs taux. En 1987, la Chambre et le Sénat ont approuvé, en matière de divulgation des renseignements, des exigences rigoureuses à l'intention des émetteurs de cartes de crédit (le projet de loi, *the Fair Credit and Charge Card Disclosure Act of 1988*, sera traité un peu plus loin). À la Chambre, le député Frank Annunzio a ajouté au projet de loi sur la divulgation un amendement prévoyant l'imposition d'un plafond de taux d'intérêt flottants de huit points de pourcentage au-dessus du taux de facturation d'une année du *Department of Treasury*. L'amendement proposé a été rejeté par un vote de 56-356.

En 1991, le sénateur D'Amato a introduit un amendement à un projet de loi sur les banques, en vue d'imposer sur les taux de crédit un plafond flottant de quatre points de pourcentage au-dessus du taux de pénalité de l'*Internal Revenue Service* (IRS) (qui est lui-même un taux flottant de 3 points de pourcentage au-dessus du taux de garantie du gouvernement). L'amendement a été adopté par le Sénat. Immédiatement après son adoption — l'amendement avait pris la plupart des observateurs par surprise — le marché boursier a fléchi de façon spectaculaire, les valeurs bancaires enregistrant de fortes baisses. Bien que l'on discute encore de la relation exacte, s'il y en a eu, entre l'adoption par le Sénat d'une proposition visant à imposer un plafond et la chute du marché boursier, l'amendement n'a pas été inséré dans la version finale du projet de loi adopté par le Congrès.

C. La divulgation de renseignements et le tableau Schumer

L'une des solutions de rechange à l'imposition d'un plafond aux taux des cartes de crédit a consisté en une grande divulgation des coûts d'utilisation de la carte de crédit. En conséquence, le Congrès a adopté le *Fair Credit and Charge Card Disclosure Act of 1988*, qui a modifié le *Truth in Lending Act*. En vertu des dispositions de cette loi, qui est entrée en vigueur en mars 1989, les émetteurs de cartes sont tenus de divulguer à l'avance les modalités relatives à leurs cartes de crédit lorsque les clients éventuels en font la demande où lorsque les banques font de la sollicitation. Parmi les conditions qui doivent être communiquées au client, on peut citer :

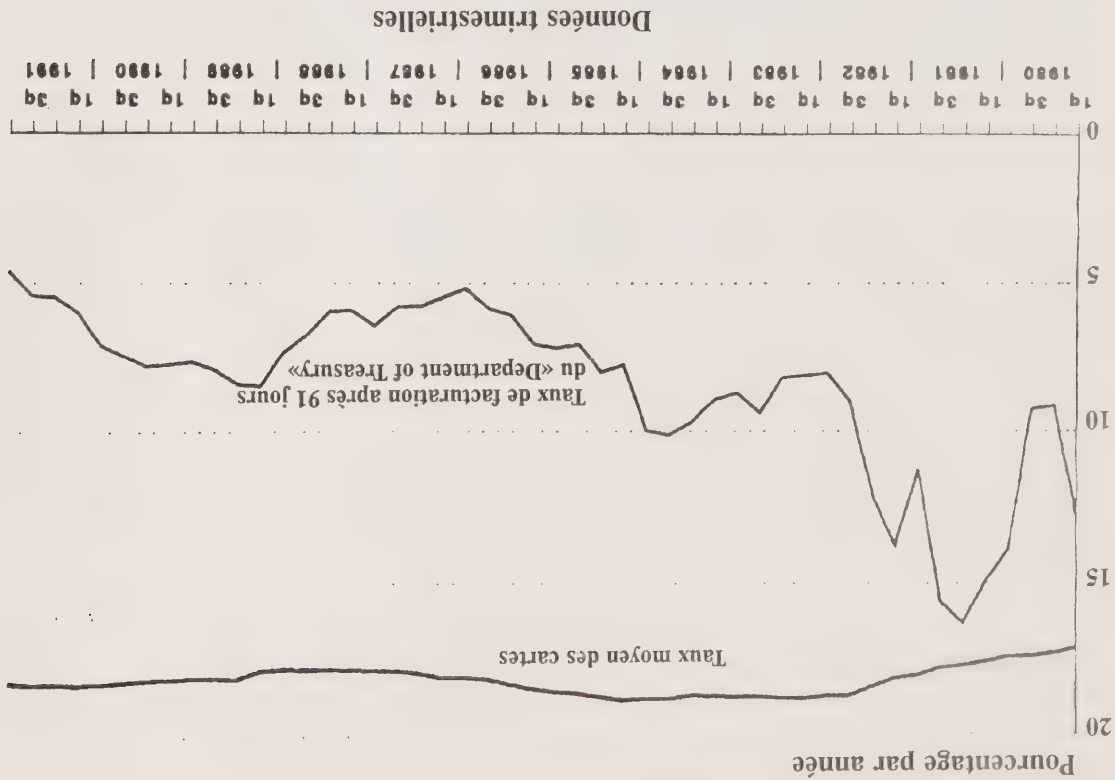
- (a) le taux d'intérêt annuel imposé sur le solde en souffrance;
- (b) les frais annuels, les autres frais périodiques ou les frais d'adhésion imposés sur une carte;
- (c) les frais financiers minimum imposés pendant un cycle de facturation;
- (d) les frais de transaction imposés relativement aux transactions d'achat;
- (e) la durée de la période de grâce;
- (f) la période de calcul du solde.

La plupart des renseignements à divulguer doivent être fournis dans un tableau uniforme (voir Annexe I) connu aujourd'hui sous le nom de Tableau Schumer, du nom du député du Congrès, Charles Schumer qui avait proposé la loi. Le Tableau Schumer doit être placé dans un endroit bien en vue soit avec le formulaire de demande de la carte soit dans le document de sollicitation.

Le Tableau Schumer énumère un ensemble de renseignements qui doivent être fournis par l'émetteur de la carte en vertu de ce qu'on appelle en anglais la « trigger approach »; selon celle-ci, l'émetteur de carte qui précise un seul des éléments du coût d'utilisation d'une carte de crédit, est tenu

Graphique 2

Moyenne des taux des cartes bancaires aux États-Unis et taux de facturation après 91 jours du «Department of Treasury»



Source: «Federal Reserve Bulletin».

Aussi élevé que paraît l'écart indiqué au Tableau 2, il minimise probablement l'écart observé chez la plupart des détenteurs de carte. Le taux moyen de la carte bancaire utilisée dans le tableau est une moyenne simple calculée par la Banque fédérale de réserve, ainsi elle accorde aux petits émetteurs autant d'importance qu'aux grands. À la fin de 1991, ce taux moyen était de 18,19 %; la moyenne pour les dix plus grands émetteurs était de 19,28 % (nous utilisons les données de la Banque fédérale de réserve parce qu'elle donne une série chronologique plus longue). Les autres frais imposés sur les cartes de crédit aux États-Unis sont également élevés. Les frais annuels moyens imposés par les dix principaux émetteurs sont trois fois plus élevés que les frais imposés au Canada (19,50 \$ contre 6,50 \$). Les émetteurs de cartes aux États-Unis imposent aussi d'autres frais, par exemple des frais pour versements tardifs, qui n'existent pas au Canada.

B. Mesures prises par le Congrès

Vers le milieu des années 80, les taux d'intérêt à court terme aux États-Unis étaient tombés en dessous de 10 %, mais les taux moyens des cartes de crédit étaient restés au-dessus de 18 %. Plusieurs projets de loi ont été introduits en 1985 à la Chambre des représentants et au Sénat des États-Unis, dans le but d'établir un plafond restrictif sur les taux des cartes de crédit. Cependant, de l'avis de nombreux observateurs, l'introduction de ces projets de loi visait à pousser les émetteurs de cartes de crédit à baisser volontairement leurs taux.

Le marché des cartes Visa et MasterCard n'est pas concentré non plus. Comme le professeur Ausubel l'a fait remarquer dans son étude : « Les dix premières firmes ne contrôlent que les deux cinquièmes du marché... En outre, le marché est exceptionnellement vaste. Une banque, classée au 100^e rang en 1987, détenait quand même environ 160 000 comptes actifs, 125 millions de dollars de soldes en souffrance et 250 millions de dollars de transactions créditées annuellement sur ses cartes. » Bien que la plupart des banques américaines soient assujetties aux restrictions bancaires imposées aux diverses filiales et entre les divers États, les opérations relatives aux cartes de crédit ont réussi à échapper à de telles restrictions. Grâce à une décision prise par la Cour suprême en 1978 qui a essentiellement éliminé la réglementation effective des prix en ce qui concerne les cartes de crédit, il s'est développé un marché national dans lequel les plus importants émetteurs se livrent une concurrence féroce.

L'accès à ce marché n'est assujéti à aucune restriction, bien que les exigences imposées en matière de capital soient énormes. Récemment, des compagnies non financières ont pris une part active dans le marché. AT&T émet des cartes bancaires par le truchement d'une de ses filiales financières, tout comme la Ford Motor Company. Sears, qui avait un vaste système de cartes de vente au détail (ou cartes bipartites) s'étendant à la plupart de ses magasins, a développé un réseau distinct pour sa carte Discover d'utilisation générale. Ces intervenants non financiers apportent d'immenses ressources en capital au marché des cartes de crédit. Ils peuvent financer de vastes programmes de marketing, et en achetant les créances à court terme des cartes de crédit de leurs filiales financières, ils permettent à ces dernières de faire concurrence à l'échelle nationale. Ces nouveaux intervenants ont exercé des pressions à la baisse sur les modalités appliquées aux cartes de crédit, notamment sur les frais annuels, mais aussi, et ce plus récemment, sur les taux d'intérêt.

L'apparition d'un marché fortement concurrentiel — un grand nombre de compétiteurs, une faible concentration et un accès facile — pose deux casse-têtes au comportement du marché des cartes de crédit. Pourquoi les taux d'intérêt sont-ils relativement élevés et insensibles aux fluctuations des autres taux et pourquoi les rendements sur les opérations effectuées avec les cartes de crédit semblent être supérieurs aux rendements compétitifs prévus ? La rentabilité des opérations relatives aux cartes de crédit sera débattue plus loin. Le Tableau 2 présente une comparaison des taux moyens des cartes bancaires aux États-Unis et du taux de facturation après 91 jours du *Department of Treasury*, de 1980 à 1991. La stabilité relative des taux des cartes de crédit se dégage nettement dans le tableau. À la fin de 1991, l'écart entre le taux moyen des cartes bancaires et le taux de facturation du *Department of Treasury* était de 13,57 points de pourcentage.

pertes enregistrées sur les cartes de crédit était de cinq à dix fois plus élevée que le taux des pertes enregistrées sur les hypothèques. À la fin de 1991 par exemple, alors que les comptes en retard s'établissaient à 6,2 % des soldes en souffrance sur les prêts de cartes de crédit, les arriérés de trois mois ou plus sur les prêts résidentiels accordés par les banques à charte n'étaient que de 0,64 %. Bien entendu, une hypothèque est un prêt garanti.

ORIENTATIONS DU MARCHÉ DES CARTES DE CRÉDIT AUX ÉTATS-UNIS

En février, plusieurs membres du Comité chargé de la consommation et des affaires commerciales et de l'administration gouvernementale ont effectué un voyage à Washington, D.C., afin d'étudier le marché des cartes de crédit aux États-Unis. En deux jours, les membres ont rencontré des économistes et des avocats qui sont des spécialistes dans le domaine des cartes de crédit; des représentants de banque et des consommateurs; des banquiers de la Banque centrale ainsi que des hauts fonctionnaires du *Department of Treasury*, du Sénat et de la Chambre des représentants. (Voir Annexe n° II pour programme du voyage).

Pour une raison ou une autre, la presse canadienne a rapporté que le voyage avait été organisé afin d'examiner le système bancaire des États-Unis. Ce système faisait alors l'objet de pressions énormes, étant donné que le nombre de banques qui tombaient en faillite rivalisait avec la multitude de faillites bancaires de la Grande dépression (depuis 1987, près de 900 banques américaines disposant d'actifs de 162 milliards de dollars ont fait faillite). Les chroniqueurs de presse ont mis en doute la sagesse des membres qui partaient étudier un système bancaire qui était visiblement inférieur à celui du Canada; certains lecteurs de ces articles ont écrit au Comité ou à des députés en particulier pour se plaindre du fait que le voyage était inutile et constituait un vrai gaspillage. Il est malheureux que ces plaintes aient été directement le fruit de mauvais renseignements fournis sur le but du voyage.

La discussion à Washington a été strictement et efficacement centrée sur les cartes de crédit. Ce que les membres du Comité ont appris lors de ce voyage s'est révélé inestimable dans la rédaction du présent rapport. En outre, le voyage a été rentable : il aurait coûté davantage de faire venir à Ottawa, à titre de témoins, les gens que les membres du Comité ont rencontré à Washington (et il est douteux que les hauts fonctionnaires américains qui ont pris part à ces rencontres eussent pu avoir le temps de venir à Ottawa).

A. La structure du marché des cartes de crédit aux États-Unis

Les auteurs de deux études récentes portant sur le marché des cartes de crédit aux États-Unis ont convenu que, si l'on se fie au nombre et au taux de concentration, ce marché devait être compétitif. Toutefois, ces auteurs diffèrent d'opinion lorsqu'il s'agit de déterminer si le marché s'est comporté comme un marché compétitif l'aurait dû. (Voir Lawrence M. Ausuble, «The Failure of Competition in the Credit Card Market», *American Economic Review*, Vol. 81, No. 1 (mars 1991) et Robert E. Litan, *Consumers, Competition and Choice : The Impact of Price Controls on the Credit Card Industry*, Washington, D.C. : MasterCard International Inc., février 1992.)

Près de 5 000 institutions financières aux États-Unis émettent des cartes de crédit. Contrairement à ce qui se passe au Canada, les institutions financières américaines offrent souvent de la carte Visa et la MasterCard. Les institutions individuelles possèdent les comptes des détenteurs de leurs cartes de crédit et fixent leurs propres taux d'intérêt ainsi que les autres frais et modalités concernant leurs cartes. En plus des deux cartes bancaires, Sears offre la carte Discover d'utilisation générale et American Express offre la carte Optima qui est le complètement carte de crédit de sa carte American Express ordinaire.

a effectué des radiations de 7,7 %, ce qui représente une hausse tant par rapport à 1990 où les radiations étaient de 5,9 %, que par rapport à 1991 où elles étaient de 3,5 %. Même les radiations de 3,5 % sont relativement élevées comme le vice-président exécutif l'a signalé : « Je dirais qu'un pourcentage de l'ordre de 1,5 % était considéré comme une bonne moyenne. La situation a toutefois complètement changé depuis quelques années. »

Le Tableau 2 indique la tendance observée en matière de faillites personnelles et de fraudes relatives aux cartes de crédit pour Visa et MasterCard depuis le début des années 80. Le chiffre représentant les comptes en défaut est la somme de trois catégories (30 à 59 jours, 60 à 89 jours, et 90 jours et plus), donc il ne s'agit pas de la même chose que les chiffres donnés pour les comptes en défaut au Tableau 1, dans lequel on ne considère que la troisième catégorie de comptes en défaut. Ce ne sont pas tous ces comptes qui sont radiés; une faillite devient immédiatement une perte, sans passer nécessairement par l'étape de compte en défaut. Les deux colonnes du tableau apportent cependant de l'eau au moulin de ceux qui soutiennent que les pertes sur les cartes de crédit ont été exceptionnellement élevées ces dernières années.

Tableau 2

Faillites de consommateurs et défaillances de détenteurs de cartes de crédit

Nombre de faillites	Pourcentage de comptes en défaut
1981	23 036
1982	30 643
1983	26 822
1984	22 022
1985	19 752
1986	21 765
1987	24 384
1988	25 817
1989	29 202
1990	42 782
1991	62 277
	6,3
	6,4
	3,8
	3,2
	3,3
	3,2
	2,9
	3,2
	4,1
	5,7
	5,2

Source : Bureau du Surintendant des faillites et Association des banquiers canadiens.

Il est à remarquer que, contrairement à la plupart des prêts bancaires, les prêts de cartes de crédit ne sont pas garantis et, habituellement ils représentent des montants relativement petits. Les recouvrements des pertes déclarées sont modestes en ce qui concerne les prêts de cartes de crédit. Dans les cas de faillite, ceux qui consentent des prêts sur cartes de crédit figurent très bas sur la liste des créanciers. Etant donné que les montants, en moyenne, sont relativement petits, il peut ne pas se révéler avantageux pour l'émetteur d'une carte de recourir à une agence de recouvrement ou d'utiliser des procédures de recouvrement internes coûteuses pour essayer de récupérer le montant dû sur un compte en souffrance. Pour toutes ces raisons, les prêts accordés sur cartes de crédit sont plus risqués que les autres types de prêts bancaires. Le président de la Banque Royale a estimé que le taux des

finances a entrepris sa première enquête parlementaire sur les cartes de crédit, il n'y avait eu que trois changements dans les taux des cartes bancaires. En outre, ces trois changements sont survenus entre 1980 et 1987, le changement absolu moyen était de 340 points de base pour MasterCard et de 380 points de base pour Visa.

Entre le début de 1987 et la fin de 1991, le taux de MasterCard a connu 11 changements, d'une moyenne de 81 points de base. Au cours de la même période, la carte Visa a connu 12 changements, d'une moyenne de 84 points de base. En d'autres mots, depuis 1987, les taux des cartes bancaires ont été modifiées plus fréquemment et avec moins d'envergure que ce ne fut le cas avant 1987. Depuis 1987, le taux bancaire a enregistré un mouvement très prononcé — un important mouvement à la hausse d'environ 625 points de base jusqu'au milieu de l'année 1990, suivi d'une baisse d'une importance égale jusqu'à la fin de 1991 — mais ce mouvement était similaire aux autres fluctuations constatées avant 1987.

La modification de la tendance des taux des cartes bancaires indique une variation éventuelle de la tendance des profits réalisés sur les opérations effectuées avec les cartes de crédit. Avant 1987, les taux des cartes bancaires étaient relativement constants; ainsi, les profits auraient dû accuser un cycle prononcé qui devrait refléter les fluctuations du coût d'utilisation de l'argent. En fait, c'est ce que le Comité des finances a constaté : en 1981, le rendement net avant imposition réalisé sur les opérations effectuées par cartes bancaires était de moins 6,06 % des soldes en souffrance (le coût estimatif d'utilisation de l'argent en 1981 était de 18,61 %; en 1985, le rendement net était de 3,42 % (le coût d'utilisation de l'argent étant de 8,96 %). Depuis 1987, le taux des cartes bancaires a fluctué en relation plus directe avec le coût d'utilisation de l'argent, ainsi, les profits devraient indiquer moins de variabilité, à moins qu'il y ait eu d'importantes fluctuations dans les frais autres que les frais d'intérêts imposés à l'émission des cartes bancaires.

Les frais autres que les frais d'intérêts des opérations relatives aux cartes de crédit se classent en deux grandes catégories — (1) les dépenses d'exploitation et (2) les prêts perdus et les fraudes. Les dépenses d'exploitation fluctuent avec l'inflation, certaines composantes, telles que les frais de poste, peuvent augmenter plus vite que le taux général de l'inflation, tandis que d'autres composantes, telles que les frais de bureau, peuvent diminuer avec les progrès technologiques. Étant donné que les frais fixes représentent un facteur important dans les opérations des cartes de crédit, la barémisation est un déterminant essentiel des coûts moyens. Les fraudes, qui s'étaient établies en moyenne à 17 millions de dollars sans aucune tendance apparente au cours des années 80, ont augmenté considérablement ces dernières années; pour l'exercice bancaire 1990, les émetteurs de cartes Visa et MasterCard ont épongé 28,9 millions de dollars de fraudes; pour 1991, les fraudes sont passées à 45,9 millions de dollars.

Même en tenant compte de la hausse importante de l'utilisation frauduleuse des cartes de crédit, les radiations pour fraudes représentent moins de 0,5 % des soldes en souffrance. Les pertes sur prêts consentis par cartes de crédit en 1991 représentaient probablement six ou sept fois plus que les pertes découlant de fraudes. À l'instar de ces dernières, les pertes sur prêts consentis par cartes de crédit accordées en 1991 se sont révélées supérieures à la moyenne. Le président de la Banque Royale a déclaré que les pertes sur les cartes de crédit étaient finalement deux fois plus élevées que les prévisions établies à partir des récessions précédentes. Le vice-président de la Banque de Montréal a déclaré que les pertes sur les cartes de crédit ont doublé au cours de la récession, mais que les pertes sur prêts étaient encore inférieures à 5 % des encours de crédits. La Banque Amex du Canada a enregistré en 1991 des pertes de 7 % sur sa carte Optima; le président de cette banque a fait remarquer que ce pourcentage élevé est peut-être dû à la nouveauté relative de la carte Optima, mais il a également fait remarquer que ces pertes avaient doublé depuis 1990. Des données plus détaillées sur les pertes enregistrées sur les cartes de crédit ont été fournies par Canada Trust; en 1991, Canada Trust

bancaires constituent une part importante du marché des cartes de crédit au Canada, mais en termes de crédit accordé, les cartes bancaires dominent le marché. Il est donc plus efficace de concentrer ce rapport sur les cartes bancaires.

FLUCTUATIONS DU MARCHÉ DES CARTES DE CRÉDIT DEPUIS 1987

Bien que ce soit la troisième fois qu'un comité parlementaire doit enquêter sur les cartes de crédit au Canada, il existe de nombreux sujets que les comités parlementaires examinent plus d'une fois. Cette enquête parlementaire se fondera sur les deux précédentes, mais offrira une perspective différente. La dernière partie du présent rapport étudiera les points communs des situations qui ont mené aux enquêtes parlementaires et examinera les éléments positifs pouvant découler de celles-ci.

En outre, nous pouvons montrer que les enquêtes passées et actuelles sur les cartes de crédit ont donné des résultats positifs. Depuis que le Comité des finances a effectué sa première étude, les émetteurs de cartes de crédit semblent avoir modifié leur comportement en introduisant de nouveaux produits (ou en ajoutant de nouveaux avantages aux produits existants) et en changeant les taux des cartes plus fréquemment que ce n'était le cas avant l'intervention du Parlement. Les taux des cartes de crédit n'ont pas fluctué exactement de la même façon que les autres taux — c'est pourquoi nous procédons aujourd'hui à un nouvel examen des taux des cartes de crédit — mais l'écart moyen entre ces taux par rapport au taux bancaire a décliné depuis les années d'avant 1987.

Une enquête parlementaire présente un autre avantage important : la divulgation des renseignements. En effet, la publicité entourant une enquête parlementaire éveille la conscience du consommateur sur la différence entre les taux des cartes de crédit et les autres taux d'intérêt disponibles. Lorsque le consommateur devient conscient des taux relativement élevés imposés sur les cartes de crédit et qu'il commence à comparer les prix, le marché fonctionne plus efficacement. Les émetteurs de cartes baissent leurs taux, assouplissent leurs conditions et offrent d'autres avantages sur les cartes existantes ou alors émettent des cartes tout à fait différentes. La dernière innovation de la Banque de Montréal — la carte à taux préférentiel offrant un taux d'intérêt qui flotte juste au-dessus du taux préférentiel — est une initiative résultant en grande partie de la visibilité que les comités parlementaires ont donnée à l'écart important qui existe entre les taux des cartes de crédit et les autres taux d'intérêt.

Les enquêtes parlementaires sur les cartes de crédit et les autres services financiers attirent également l'attention sur le rôle des députés en tant que protecteurs officiels des citoyens. Étant donné qu'il n'existe pas de protecteur officiel du citoyen en matière de finances au Canada, les députés consacrent une partie de leur temps à traiter les plaintes formulées dans ce domaine par leurs commettants. Les banques ont amélioré leurs procédures de traitement des plaintes (en raison surtout des pressions venant des enquêtes menées par les parlementaires sur les services financiers), mais de nombreux consommateurs veulent une procédure régissant le traitement des plaintes portées contre les banques, qui va au-delà des procédures établies par les banques elles-mêmes. Aujourd'hui, la Loi investit le Bureau du surintendant des institutions financières (BSIF) du rôle de signaler le nombre, la nature et le règlement des plaintes portées contre les institutions financières. Le BSIF n'est chargé que de la surveillance des institutions financières sous réglementation fédérale. En outre, de nombreuses personnes ne sont pas au courant du rôle du BSIF dans le règlement des plaintes, et le BSIF n'a pas les pouvoirs d'un protecteur officiel du citoyen, notamment le pouvoir d'ordonner à l'institution financière de prendre les mesures de redressement nécessaires.

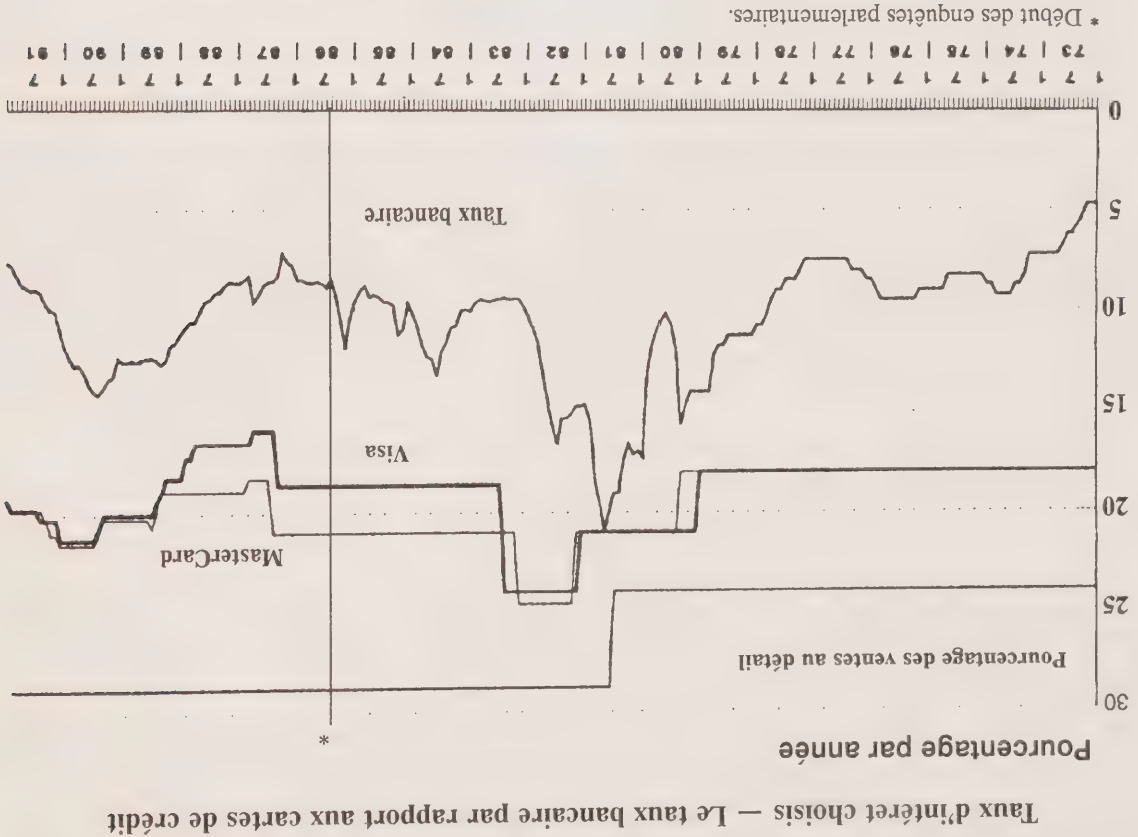
Comme il a été signalé plus haut, le comportement des émetteurs de cartes bancaires a visiblement changé depuis 1987. Du début des années 70, époque où le marché au Canada a été établi à l'échelle du pays pour les deux cartes bancaires, jusqu'au début de 1987, année où le Comité des

Bien entendu, à côté des cartes bancaires, il existe de nombreuses autres. La plupart sont des cartes de vente au détail, des cartes bipartites, qui ne peuvent être utilisées que dans le magasin qui les émet. Ces cartes peuvent donner droit à un crédit, mais elles sont souvent considérées comme faisant partie du programme de marketing du magasin émetteur — la principale opération de ce dernier étant de vendre ses produits. On trouve d'autres types de cartes, telles les cartes de compagnies de pétrole, les cartes de voyage et de loisirs (telles que les cartes enRoute ou la carte American Express ordinaire). Quelques-unes d'entre elles sont des cartes de paiement plutôt que des cartes de crédit, étant donné que le détenteur doit acquitter le solde en souffrance chaque mois. L'ensemble des cartes non

Ces cartes représentent aujourd'hui plus de la moitié des cartes de crédit en circulation, mais en termes d'encours de crédits, elles représentent environ les trois quarts du marché. Aux Etats-Unis, la MasterCard et la Visa constituent environ 26 % des comptes des cartes de crédit mais accordent environ 63 % des crédits en cours sur le marché des cartes.

L'analyse a porté jusqu'ici et continuera de porter sur les prétendues cartes bancaires. Ces cartes sont appelées des cartes polyvalentes, des cartes à usage multiple et des cartes tripartites. Les plus populaires d'entre elles — plus de 24 millions en circulation — sont les Visa et MasterCard, qui sont émises par des institutions financières (14 émetteurs principaux, dont 8 banques, 4 compagnies de fiduciaire et 2 caisses populaires — et 514 émetteurs affiliés).

LES CARTES BANCAIRES



Graphique 1

comme cartes de paiement et payent le solde total avant la fin de la période de grâce et ceux qui utilisent leurs cartes comme cartes de crédit et payent l'intérêt sur le solde en souffrance. Toutefois, ces catégories ne sont pas étanches, étant donné que certaines personnes qui payent habituellement à temps, peuvent à l'occasion accuser un solde portant intérêt, tandis que d'autres, qui habituellement cumulent leurs soldes acquittent à l'occasion leur solde complet. Il existe donc une troisième catégorie de personnes qui utilisent leurs cartes tantôt comme cartes de paiement tantôt comme cartes de crédit.

La rentabilité des opérations relatives aux cartes de crédit dépend de la taille relative de chacune des trois catégories. Comme le vice-président de la Banque de Montréal l'a expliqué :

Chaque mois, la moitié environ de nos clients règle la totalité de leur facture, tandis que l'autre moitié paye à crédit. Ce ne sont d'ailleurs pas toujours les mêmes personnes qui payent la totalité de leur facture ou qui payent à crédit. Environ 30 % de nos clients règlent la totalité de leur facture. Une autre tranche de 30 % paye généralement à crédit, les 40 % restants passant d'un groupe à l'autre.

Le président de la Banque Royale a présenté des chiffres semblables, bien que d'une façon légèrement différente : 20 % de leur clients n'empruntent pas (c'est-à-dire, ils utilisent toujours la carte Royal Visa comme une carte de paiement), environ 30 % n'empruntent qu'à l'occasion et les autres 50 % comprennent ceux qui empruntent régulièrement, mais payent à l'occasion la totalité de leur solde en souffrance, et enfin ceux qui empruntent presque toujours. Étant donné que ce n'est pas la totalité des détenteurs qui utilisent leurs cartes comme cartes de crédit, les bénéfices effectifs que réalisent les émetteurs de cartes sont inférieurs au taux courant des cartes de crédit.

Le taux courant des cartes de crédit est un taux administré par opposition au taux du marché. Les taux du marché fluctuent en raison directe de l'offre et de la demande. Lorsqu'un marché financier est ouvert — et avec la globalisation, certains marchés sont ouverts 24 heures sur 24 — le taux d'intérêt peut varier d'une minute à l'autre. Les taux administrés fluctuent moins fréquemment. Lorsque les cartes bancaires ont été introduites au Canada, le taux imposé sur ces cartes avait été établi à 18 %, pourcentage auquel il est resté pendant les années 70; au cours de cette même période, le taux bancaire a fluctué de 4,75 % à 14 %.

Le Tableau 1 montre les fluctuations, de 1973 à 1991, du taux bancaire et des taux des trois principales cartes de crédit — soit le taux d'une MasterCard, celui d'une carte Visa et celui d'une carte d'un magasin de vente au détail. Comme on peut le voir, les taux des cartes de crédit sont beaucoup plus stables que le taux bancaire. En outre, le tableau permet de constater un changement manifeste dans les tendances des taux imposés sur les cartes Visa et MasterCard depuis 1987. Cette fluctuation des tendances sera débattue dans l'une des parties qui suivent.

À mesure qu'un marché devient saturé, il est plus difficile pour les firmes existantes d'offrir une gamme complète de services tout en assurant leur rentabilité. En outre, il est moins stimulant pour les nouvelles firmes d'entrer sur le marché à moins de pouvoir accaparer un créneau étroit mais profitable du marché. En d'autres termes, le marketing de créneaux remplace le marketing de masse dans le domaine des cartes de crédit. La mise en circulation de cartes d'affinité (on émet des cartes aux membres d'un groupe donné par exemple, les diplômés de l'université McGill, et le groupe en question reçoit des honoraires pour chaque transaction effectuée avec la carte d'affinité) est un exemple du marketing de créneaux. Les cartes de crédit qui offrent des points de voyage par avion pour toute utilisation de la carte donnent un exemple de marketing de créneaux s'adressant aux personnes qui effectuent des voyages d'affaires. Ces nouvelles orientations changent la nature de la concurrence sur le marché des cartes de crédit. Elles indiquent également l'intensité de la concurrence dans le marché d'aujourd'hui.

La liste qui suit, tirée d'une publication récente de Consommation et Affaires commerciales, fournit des données utiles obtenues du marché des cartes de crédit au Canada :

On estime à 46 millions le nombre de cartes de crédit en circulation au Canada en 1991, soit 2,3 cartes pour chaque adulte âgé de plus de 18 ans. De ce nombre, plus de 24 millions sont des cartes Visa ou MasterCard, 14 millions, des cartes de grands magasins et 3 millions, des cartes d'essence. D'autres cartes, comme American Express et enRoute, et les cartes émises par de petites institutions financières et des magasins composent le reste des cartes de crédit et de paiement en circulation.

Le nombre total des cartes Visa et MasterCard a plus que doublé de 1981 à 1991, soit de 12 millions à 24,3 millions. Au cours des trois dernières années, près de 5 millions de nouvelles cartes Visa et MasterCard ont été émises.

Les cartes Visa et MasterCard ont été utilisées pour plus de 617 millions de transactions en 1991, soit près de trois fois plus qu'en 1981. Le volume des ventes en 1991 s'établissait à 40 milliards de dollars par rapport à 11 milliards en 1981.

De 1986 à 1991, le nombre de points de vente où les cartes Visa ou MasterCard sont acceptées a augmenté de 50 pour cent pour s'établir à plus de 857 000.

À la fin de 1991, les soldes impayés des cartes Visa et MasterCard totalisaient plus de 11 milliards de dollars. Cette somme représente plus de trois fois le montant enregistré en 1981.

Le montant moyen des achats, par transaction effectuée au moyen de Visa et MasterCard, est passé d'un peu moins de 42 \$, en 1981 à 67 \$ en 1991.

Près de la moitié du volume des ventes effectuées dans les grands magasins est payée au moyen de leur propre carte de crédit.

Source : Consommation et Affaires commerciales, « Coûts d'utilisation des cartes de crédit — avril 1992 », page 2.

La plupart des cartes de crédit figurant au Tableau 1 ou mentionnées dans la publication de Consommation et Affaires commerciales offrent une période de grâce (un certain nombre de jours pendant lesquels la facture peut être acquittée au complet sans aucun intérêt). À première vue, les détenteurs de cartes semblent se classer dans deux grandes catégories : ceux qui utilisent leurs cartes

Tableau 1
STATISTIQUES DE MASTERCARD ET DE VISA

Date Fin de l'exercice	Nombre de cartes en circulation (millions)	Volume net de ventes au détail (milliards)	Dollars en circulation (milliards)	Volume net de dol- lars (mil- liards)	Reçus de ventes traités (millions)	Ventes moyennes	Défaillances de 90 jours et plus	Nombre de pertes ou de vols de cartes signalés (2)	Nombre de cartes utilisées fraudeu- sement (2)	Montant en dollars de fraudes radiées (millions)	Points de vente (5)	Principaux émetteurs de Visa / MC
77/09/31	8,2	3,6	1,4	4,0	118,8	30,5	1,3%	-	-	-	271 150	-
78/09/31	9,0	4,9	1,8	5,4	150,8	32,5	1,3%	-	-	-	290 692	-
79/09/31	9,9	6,6	2,4	7,3	185,8	35,7	1,2%	-	-	-	322 115	-
80/09/31	10,8	8,8	2,9	9,4	218,4	39,5	1,3%	-	-	-	347 845	-
81/09/31	12,0	10,6	3,4	11,5	249,6	42,4	1,0%	-	-	-	371 831	-
82/09/31	11,6	13,8	3,7	13,4	274,9	50,3	1,7%	259 028	-	15,9	382 206	-
83/09/31	12,1	14,8	3,7	14,9	297,6	49,9	0,9%	275 754	19 200	17,4	419 610	10
84/10/31	13,1	16,9	4,4	17,1	325,2	52,1	0,7%	299 152	21 332	16,8	442 928	10
85/10/31	14,0	19,4	5,1	20,4	372,9	51,9	0,7%	330 380	21 026	17,5	527 042	10
86/10/31	15,5	23,0	5,8	23,6	417,2	55,1	0,8%	378 239	22 326	18,6	571 771	10
87/10/31	17,6	26,4	6,8	26,9	450,7	58,5	0,7%	408 571	23 913	15,8	642 429	12
88/10/31	19,4	30,3	7,8	31,2	490,0	61,9	0,7%	460 348	25 773	15,6	646 844	13
89/10/31	20,4	36,1	9,3	36,9	546,7	66,0	0,9%	522 204	30 919	19,2	709 674	14
90/10/31	23,2	38,6	10,8	42,5	591,8	67,2	1,8%	520 716	32 851	28,9	786 288	14
91/10/31	24,3	40,4	11,2	44,1	617,8	67,4	1,5%	624 455	54 003	45,9	857 159	14

Source : Association des banquiers canadiens

(1) Au dernier jour de la fin de l'exercice

(2) Total signalé à la fin de l'exercice

(3) Pourcentage des encours à la fin de l'exercice

(4) Égale le total du volume net de ventes au détail et du volume des avances de fonds

(5) Marchands acceptant la carte Visa et/ou MasterCard. Il convient de noter que les marchands qui acceptent les deux cartes ont été signalés par chaque régime.

(6) Pour évaluer le nombre de points de vente des marchands qui acceptent la carte Visa ou MasterCard, veuillez diviser $\frac{\text{Points de vente marchands}}{2}$

(6) Comprend le nombre total de fraudes relatives aux détenteurs de cartes et aux marchands à la fin de l'exercice. *1,1

Le tableau comprend des données obtenues de tous les émetteurs Visa et MasterCard.

VISA

Banque de la Nouvelle-Écosse
Banque de Commerce
Banque Royale
Toronto Dominion
Banque Laurentienne
Central Guaranty Trust
Caisses Populaires Desjardins
Citibank Canada

MASTERCARD

Banque de Montréal
Banque Nationale
Credit Union Electronic Services Inc. (CUETS)
Royal Trust
National Trust
Canada Trust

(Données obtenues des émetteurs affiliés signalés par les principaux émetteurs)

Le fonctionnement du marché des cartes de crédit des États-Unis et du Canada est marqué par une différence perceptible : le changement de comportement observé sur le marché canadien depuis que le Parlement a entrepris d'enquêter sur les cartes de crédit à la fin de 1986. Comme ce rapport le documentera, ces enquêtes ont fait toute une différence. Les émetteurs de cartes de crédit ont introduit de nouveaux produits (ou ajouté de nouveaux avantages aux produits existants) et ont changé les taux des cartes plus fréquemment que ce n'était le cas avant l'intervention du Parlement. Les taux des cartes de crédit n'ont pas suivi exactement la même évolution que les autres taux d'intérêt — c'est pourquoi le Comité procède à un réexamen de la question — mais l'écart moyen par rapport au taux bancaire a diminué depuis les années d'avant 1987.

CONTEXTE

Le rapport de 1987 du Comité des finances et celui de 1989 du Comité chargé de la consommation et des affaires commerciales contiennent des données de base utiles sur le marché des cartes de crédit au Canada et sur certains détails relatifs au calcul des taux d'intérêt imposés sur les cartes de crédit.

Le Tableau 1 donne des données de base sur les cartes bancaires; il élargit les tableaux qui ont été présentés dans les deux rapports précédents. Chacun de ces rapports a fourni des commentaires sur l'importance croissante des cartes de crédit dans l'économie canadienne. Leur croissance reste encore impressionnante, notamment lorsqu'on la compare à celle d'autres secteurs de l'économie, mais certains signes montrent que le marché est peut-être parvenu à son point de saturation. Comme l'a déclaré le président d'une banque qui a comparu devant notre comité : «Malgré tous nos efforts, le taux de croissance du marché ne sera que de 7 % cette année, soit le même taux que pour tout le réseau Visa au Canada. Au début de la décennie, le taux de croissance était de 15 à 20 %.»

LES CARTES DE CRÉDIT AU CANADA DANS LES ANNÉES QUATRE-VINGT-DIX

Au cours des années 80, des comités parlementaires se sont penchés à deux reprises sur la question des cartes de crédit au Canada; les deux fois, ils étaient préoccupés par le niveau élevé des taux d'intérêt imposés sur les cartes. Non seulement les taux des cartes étaient relativement élevés comparativement aux autres taux d'intérêt, mais ils le restaient obstinément en dépit du fléchissement marqué des autres taux en question. À la fin de 1991, les mêmes préoccupations ont refait surface.

Dans l'année qui a précédé octobre 1991, mois au cours duquel le Comité chargé de la consommation et affaires commerciales et de l'administration gouvernementale avait décidé d'étudier le marché des cartes de crédit, les taux d'intérêt à court terme au Canada avaient baissé d'environ 500 points de base, mais les taux d'intérêt des cartes de crédit avaient enregistré une baisse beaucoup moindre. Par exemple, le taux d'intérêt sur une MasterCard, sans frais, avait baissé de 175 points, passant de 21,50 % en novembre 1990 à 19,75 % en octobre 1991; le taux d'intérêt sur une carte Visa, comportant des frais annuels d'utilisation, a diminué de 150 points de base, passant de 21,25 % à 19,75 % au cours de la même période.

À son niveau le plus élevé (novembre 1991), l'écart entre le taux de la carte Visa et le taux bancaire était de 1 200 points de base; par comparaison, le taux moyen pour les cinq années allant de janvier 1987 à décembre 1991 se situait autour de 830 points de base. Depuis lors, les taux d'intérêt sur les cartes de crédit ont connu plusieurs réductions, mais l'écart reste singulièrement élevé, se situant actuellement autour de 1 000 points de base.

Le présent rapport se concentrera sur la réapparition des écarts élevés entre les taux des cartes de crédit et les autres taux d'intérêt. Le problème des taux des cartes qui préoccupe le Comité n'est pas uniquement le lot du Canada. Depuis le milieu des années 80, aux États-Unis, plusieurs députés du Congrès avaient manifesté leur insatisfaction à l'égard du fonctionnement du marché des cartes de crédit dans leur pays. Il y a eu plusieurs propositions à la Chambre des représentants et au Sénat des États-Unis dans le but d'imposer, par voie législative, un plafond sur les taux des cartes de crédit. En 1988, le Congrès a adopté une loi exigeant la divulgation uniforme des taux des cartes de crédit et les modalités y afférents. Le présent rapport examinera les moyens qui permettraient d'améliorer la divulgation des taux au Canada, en tant qu'outil de promotion de la concurrence.

Le marché des cartes de crédit aux États-Unis est semblable à celui du Canada, bien qu'il existe d'importantes différences entre les deux. Les compagnies non financières jouent aujourd'hui un rôle actif sur le marché des cartes de crédit tout usage (Sears, par exemple, émet la carte Discover, alors que Ford et AT&T émettent les prétendues cartes bancaires, MasterCard et Visa). Le présent rapport essayera de déterminer si l'entrée sur le marché canadien des cartes n'est pas frappé de certaines restrictions qui interdiraient une évolution similaire.

En 1991, le Sénat américain avait effectivement adopté un amendement qui aurait plafonné les taux à 4 points de pourcentage au-dessus du taux de paiement des arriérés imposé par l'*Internal Revenue Service* — un plafond qui aurait fait fléchir les taux des cartes de crédit à 700 points de base, soit une réduction de 500 points — mais ledit amendement a été par la suite retiré du projet de loi. Le présent rapport examinera le rôle éventuel de plafonds imposés sur les taux des cartes de crédit.

Table des matières

2	CONTEXTE
6	LES CARTES BANCAIRES
7	FLUCTUATIONS DU MARCHÉ DES CARTES DE CRÉDIT DEPUIS 1987
10	ORIENTATIONS DU MARCHÉ DES CARTES DE CRÉDIT AUX ÉTATS-UNIS
10	A. La structure du marché des cartes de crédit aux États-Unis
12	B. Mesures prises par le Congrès
13	C. La divulgation de renseignements et le tableau Schumer
14	D. La rentabilité des cartes de crédit aux États-Unis
16	COMPÉTITIVITÉ SUR LE MARCHÉ CANADIEN DES CARTES DE CRÉDIT
17	A. Entraves à l'entrée sur le marché
17	1. L'importance de l'entrée
18	2. Y a-t-il des entraves à l'entrée sur le marché des cartes de crédit?
19	B. Divuligation et concurrence
20	C. Les conséquences possibles du plafonnement des taux d'intérêt
20	1. Contexte
23	2. Arguments contre le plafonnement des taux d'intérêt
24	LE DOSSIER TOUJOURS ACTIF DES CARTES DE CRÉDIT AU CANADA
26	RECOMMANDATIONS
27	ANNEXE I — LOI CONCERNANT LA COMMUNICATION DE CERTAINS RENSEIGNEMENTS RELATIFS AUX CARTES DE CRÉDIT
29	ANNEXE II — PROGRAMME DU VOYAGE DU COMITÉ À WASHINGTON (D.C.)
35	ANNEXE III — COMMUNIQUÉ DE PRESSE
37	ANNEXE IV — LISTE DES TÉMOINS
39	DEMANDE D'UNE RÉPONSE DU GOUVERNEMENT
41	ANNEXE V — RAPPORT MINORITAIRE DES NÉO-DÉMOCRATES SUR LES TAUX D'INTÉRÊT DES CARTES DE CRÉDIT

Le Comité permanent de la consommation et des affaires commerciales et de l'administration
gouvernementale a l'honneur de présenter son

SEPTIÈME RAPPORT

En conformité à son mandat en vertu de l'article 108(2) du Règlement, votre Comité a entrepris
une étude des cartes de crédit au Canada, et a convenu de présenter ce rapport.

COMITÉ PERMANENT DE LA CONSOMMATION ET
DES AFFAIRES COMMERCIALES ET DE
L'ADMINISTRATION GOUVERNEMENTALE

Président: Felix Holtmann

Vice-présidents: Ron MacDonald
Scott Thorkeison

Members

Don Boudria
Dorothy Dobbie
Gabriel Fontaine
Darryl Gray
John R. Rodriguez

(Quorum 5)

La greffière du Comité

Elizabeth Kingston

Recherchiste
Bibliothèque du Parlement
Terrence J. Thomas

STANDING COMMITTEE ON CONSUMER AND
CORPORATE AFFAIRS AND GOVERNMENT
OPERATIONS

Chairperson: Felix Holtmann

Vice-Chairmen: Ron MacDonald
Scott Thorkeison

Members

Don Boudria
Dorothy Dobbie
Gabriel Fontaine
Darryl Gray
John R. Rodriguez

(Quorum 5)

Elizabeth Kingston

Clerk of the Committee

Terrence J. Thomas
Researcher
Library of Parliament

Publié en conformité de l'autorité du Président de la Chambre
des communes par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada.

En vente: Groupe Communication Canada — Edition,
Approvisionnement et Services Canada, Ottawa, Canada KIA 0S9

Published under authority of the Speaker of the
House of Commons by the Queen's Printer for Canada.

Available from Canada Communication Group — Publishing,
Supply and Services Canada, Ottawa, Canada KIA 0S9

LES CARTES DE CRÉDIT AU CANADA DANS LES ANNÉES QUATRE-VINGT-DIX

**RAPPORT DU COMITÉ PERMANENT DE LA CONSOMMATION ET DES
AFFAIRES COMMERCIALES ET DE L'ADMINISTRATION
GOUVERNEMENTALE**

juin 1992

Juin 1992

**RAPPORT DU COMITÉ PERMANENT DE LA CONSOMMATION ET DES
AFFAIRES COMMERCIALES ET DE L'ADMINISTRATION
GOUVERNEMENTALE**

LES CARTES DE CRÉDIT AU CANADA DANS LES ANNÉES QUATRE-VINGT-DIX

Chambre des communes
Canada

